

**Universidad Andina Simón Bolívar**

**Sede Ecuador**

**Área de Estudios Sociales y Globales**

Maestría en Cambio Climático y Negociación Ambiental

**Análisis de las iniciativas del Ecuador en las negociaciones  
internacionales sobre cambio climático COP21 y COP23**

María Isabel Sandoval Moreira

Tutora: Gabriela Muñoz Vélez

Quito, 2020

Trabajo almacenado en el Repositorio Institucional UASB-DIGITAL con licencia Creative Commons 4.0 Internacional		
	Reconocimiento de créditos de la obra	
	No comercial	
	Sin obras derivadas	
Para usar esta obra, deben respetarse los términos de esta licencia		



## **Cláusula de cesión de derecho de publicación de tesis/monografía**

Yo, María Isabel Sandoval Moreira, autora de la tesis intitulada “Análisis de las Iniciativas del Ecuador en las negociaciones internacionales sobre cambio climático COP21 y COP23”, mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magister en Cambio climático y Negociación Ambiental en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo, por lo tanto, la Universidad utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en formato virtual, electrónico, digital u óptico, como usos en red local y en internet.

2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.

3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

Fecha: Julio de 2020

Firma: .....



## Resumen

El cambio climático es un desafío de carácter global, por lo cual es necesario definir múltiples políticas y adoptar medidas que permitan dar respuestas efectivas en la problemática del cambio climático. En los últimos años mediante complicadas y arduas negociaciones, los países han venido trabajando en la progresiva construcción de un régimen jurídico internacional que facilite el entendimiento mutuo. Sin embargo, después de más de 20 años de creada la Convención Marco de Cambio Climático, los países no han logrado cumplir con sus compromisos de reducir las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) y evitar el aumento de la temperatura del planeta.

Por su parte el Ecuador ha venido implementando políticas para hacer frente al cambio climático; se ha propuesto, entre otras acciones, el cambio de la matriz energética, la reducción de la deforestación y el cambio de la matriz productiva. Pero se enfrenta a grandes retos como superar su dependencia del petróleo, la falta de coordinación intersectorial en el tema de cambio climático y los pocos recursos financieros para la implementación de políticas y programas que permitan generar un cambio significativo en la emisión de GEI del país.

En ese contexto, la presente investigación analiza qué propuestas estratégicas plantea el Ecuador en las negociaciones internacionales y cuáles son sus capacidades para implementar los compromisos asumidos en dichos acuerdos.

Palabras clave: cambio climático, negociaciones internacionales, gases de efecto invernadero



A Dios por las bendiciones en mi vida y darme la fuerza para cumplir esta meta.

A mi familia, principalmente a mis padres por su amor, sacrificio y apoyo en todo momento de mi vida. Con todo mi amor esto es para ustedes.





## **Agradecimientos**

Agradezco a Dios, mi familia y amigos. Quiénes me alentaron en todo momento a continuar a pesar de las dificultades.

A mis mejores amigas Danny y Nelly por siempre estar presentes brindándome su apoyo incondicional.

A mis amigas de maestría Sele y Cari con quienes compartí momentos muy valiosos a lo largo de estos años de estudio.

Un agradecimiento muy especial a mi tutora Gabriela Muñoz por sus conocimientos, dedicación y ayuda en la realización de este trabajo. De igual manera un agradecimiento a la Universidad Andina Simón Bolívar, a mis profesores de maestría por la preparación y su valioso aporte durante esta etapa.

A las autoridades de las instituciones que muy abiertamente brindaron su colaboración para esta investigación.



## Tabla de contenidos

Introducción.....	13
Capítulo Primero.....	17
1. Planteamiento del problema.....	17
2. Justificación del tema.....	21
3. Objetivo General .....	23
4. Objetivos Específicos.....	23
Capítulo segundo Aproximación conceptual a las negociaciones internacionales de cambio climático.....	25
Capítulo tercero Análisis de los Acuerdos de Cambio Climático .....	33
1. Estructura de la Convención Marco de Cambio Climático.....	33
2. Antecedentes de las negociaciones .....	35
3. Análisis de los compromisos de la Convención Marco de Cambio Climático y las Conferencias de las Partes .....	36
4. Coaliciones de países en las negociaciones de cambio climático .....	48
5. Análisis de la COP 21 –El Acuerdo de París. ....	54
6. Análisis de la COP 23-Bonn .....	56
Capítulo cuarto América Latina y Ecuador en las negociaciones sobre Cambio Climático .....	61
1. Grupos negociadores de América Latina y sus posiciones. ....	61
2. Otros grupos de influencia y sus posiciones. ....	65
3. Ecuador en las negociaciones de Cambio Climático .....	69
a. Ecuador y su marco normativo para el cambio climático.....	69
b. Políticas Nacionales.....	72
c. La Institucionalidad del cambio climático.....	75
4. Análisis de iniciativas nacionales en las negociaciones de cambio climático.....	79
4.1 Análisis de las Iniciativas del Ecuador en la COP 21-París. ....	83
4.2 Análisis de las Iniciativas del Ecuador en la COP 23-Bonn.....	92
Conclusiones.....	97
Referencias Bibliográficas.....	101
Anexos .....	113

Anexo 1: Entrevista realizada a Msg. Andrés Mogro, Director Nacional de Adaptación al Cambio Climático-Ministerio del Ambiente. ....	113
Anexo 2: Entrevista Pamela Rocha, Directora de Ambiente y Desarrollo Sostenible en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.....	121
Anexo 3: Entrevista a Dr. Carlos Larrea, Profesor de la Universidad Andina Simón Bolívar, ex – asesor técnico de la Iniciativa Yasuní-ITT. ....	131

## Introducción

Los Estados miembros de la Convención Marco de las Naciones Unidas han abordado el tema del cambio climático desde el año de 1992, en donde se ha negociado diferentes mecanismos para alcanzar el objetivo de reducción de emisiones de GEI y poder hacer frente a este problema global. Los científicos advierten que sin cambios políticos importantes las consecuencias del cambio climático serán devastadoras en muchas regiones: inundación de ciudades costeras; mayores riesgos para la producción de alimentos; mayor riesgo de ciclones de alta intensidad, incremento de conflictos violentos por los recursos escasos y la pérdida irreversible de la biodiversidad.

Negociar una solución global para un problema internacional es a menudo un desafío muy grande, argumentos sobre quiénes son los más responsables del cambio climático, quién sufrirá el mayor daño, quienes deberían asumir los costos, etc.; han sido temas constantes a lo largo de las negociaciones. Los intereses de las partes muchas veces tienden a obstaculizar el desarrollo de un régimen para enfrentar el cambio climático por este motivo las negociaciones multilaterales son complejas y largas.

Para lograr el objetivo de reducción de GEI se requiere una transformación total del sistema energético, cambios en el uso de la tierra a escala global, cambios en la agricultura que involucren a cientos de millones de personas en todo el mundo, todo lo cual implica un proceso de cambio enormemente complejo; incluso si los países saben qué se debe hacer, se enfrentan al desafío de la implementación.

La reducción de combustibles fósiles es una de las principales prioridades de la política climática. Los acuerdos internacionales han tratado de lograr este objetivo mediante la promoción de la eficiencia energética, las tecnologías con bajas emisiones de carbono, la fijación de precios del carbono y otras medidas destinadas a reducir la demanda de combustibles fósiles. Pero desafortunadamente la inversión continúa en la infraestructura de exploración y extracción de combustibles fósiles, así como el apoyo a modelos agrícolas basados en el monocultivo; hace que los objetivos globales de reducción sean mucho más difíciles de alcanzar.

El Ecuador, como parte de la Convención Marco de Cambio Climático, ha venido desarrollando políticas para la mitigación y adaptación al cambio climático. Cabe mencionar, que, si bien las emisiones de GEI del Ecuador son bajas comparadas con los niveles de emisiones internacional, no deja de ser preocupantes los altos índices de

deforestación, así como una matriz energética basada en el consumo de combustibles fósiles.

En el año 2012 el país desarrolló su Estrategia Nacional de Cambio Climático, en el año 2016 presentó el Plan de Acción REDD+ (PA REDD+), REDD+ que se concibe como un instrumento cuyo objetivo es contribuir a los esfuerzos nacionales para la reducción de la deforestación y degradación de los bosques a través de la conservación, manejo forestal sostenible, y la optimización de otros usos de suelo para reducir la presión sobre los bosques y la reducción de GEI.

Posteriormente, en el año 2017 el país presentó su tercera Comunicación Nacional de Cambio Climático. Finalmente, en el año 2019, Ecuador presentó sus Contribuciones Nacionales Determinadas (NDC). Todos estos instrumentos han permitido contar con información técnica relevante sobre cambio climático, lineamientos de política pública e iniciativas para enfrentar el cambio climático.

De igual forma, en los últimos años, el país ha buscado tratar esta problemática de una manera más integral tratando de incorporar la temática del cambio climático las políticas sectoriales agrícolas y energéticas, no siempre de manera exitosa. En más de una ocasión se revela como uno de los desafíos más importantes el trabajo articulado a nivel de las entidades rectoras; así como la necesidad de implementar mecanismos para la toma de decisiones de manera articulada entre los diferentes sectores.

Cabe mencionar, que estos esfuerzos han ido de la mano del desarrollo de iniciativas nacionales que, en su momento, fueron llevadas a los espacios internacionales de discusión, es el caso de las propuestas de Emisiones Netas Evitadas y de la Iniciativa Yasuní ITT. Estas iniciativas que tuvieron un eco importante en la sociedad civil, no lograron concretarse a nivel nacional y menos aún en los espacios internacionales. Las razones, como veremos en esta investigación son varias, entre ellas está la dificultad de realizar un cambio profundo de la matriz energética de los países y por tanto reducir la dependencia de los combustibles fósiles, así como las presiones mundiales de las empresas transnacionales que manejan la industria del petróleo.

En esta investigación se busca analizar las iniciativas y compromisos que ha planteado el Ecuador en los espacios de las negociaciones internacionales sobre cambio climático, qué acogida tuvieron las mismas y qué capacidades tiene el país para implementar los compromisos asumidos en dichos acuerdos.

## Metodología

A fin de desarrollar la presente investigación de manera responsable y confiable, para la sistematización y compilación de la información se analizaron documentos originados por las instituciones comprometidas ante la problemática sobre el cambio climático, como son:

- a) Guía de la Convención sobre Cambio Climático, Protocolo de Kyoto, documentos Convención de las Partes COP 21 y de la COP 23, a nivel nacional.
- b) Documentos y Publicaciones oficiales del Ministerio del Ambiente : Estrategia Nacional de Cambio Climático del Ecuador 2012-2025, Plan Nacional de Cambio Climático, Tercera Comunicación del Ecuador sobre Cambio Climático , Análisis del Gasto Público e Institucionalidad para el Cambio Climático CPEIR en Ecuador Primera Contribución Determinada a Nivel Nacional, entre otros.
- c) Repositorios digitales y bases de revistas indexadas internacionales sobre el tema de las negociaciones sobre cambio climático de la COP 21 y de la COP 23.
- d) De igual forma se realizó entrevistas a directivos de las instituciones y personas delegadas a estas reuniones internacionales. Como también académicos y especialistas en el tema; con el objetivo de conocer las perspectivas relevantes como aporte a esta investigación:

<b>Institución</b>	<b>Cargo</b>	<b>Fecha de la Entrevista</b>
Ministerio del Ambiente	Director Nacional de Adaptación al Cambio Climático	12/03/2019
Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana	Directora de Ambiente y Desarrollo Sostenible	16/04/2019
Universidad Andina Simón Bolívar	Profesor-Investigador	18/12/2018





## Capítulo Primero

### 1. Planteamiento del problema

El cambio climático se ha convertido en una de las principales prioridades para los países. Con las poblaciones y recursos naturales en peligro de desaparecer bajo la amenaza de mares crecientes y grandes interrupciones en los suministros de agua, mayor frecuencia de fenómenos meteorológicos extremos y sistemas alimentarios afectados proyectados para las próximas décadas; las cuestiones ambientales se han convertido en centrales para la política internacional actual. Desafiando así a los Estados y científicos a pensar qué políticas públicas nacionales y acuerdos internacionales podrían impulsar la política climática hacia adelante de manera mucho más eficaz (Dalby 2016).

Con el establecimiento en 1992 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático y las primeras negociaciones llevadas a cabo en 1995 conocidas como Conferencias de las Partes (COP) se aseguró que los Estados se reunieran regularmente para discutir, evaluar, negociar, crear acuerdos, y tomar acciones para enfrentar el cambio climático (Maurtua y Miller 2015) (Hall 2016). Desde entonces, las negociaciones en curso han producido pocos avances en la obtención del objetivo final<sup>1</sup> del Convenio Marco, que es prevenir la interferencia antropogénica peligrosa en el sistema climático. Diferentes intereses y conflictos se han presentado entre países desarrollados y países en vías de desarrollo, empañando los esfuerzos por un acuerdo efectivo hasta el momento, poniendo en debate cuánto y quién debería reducir las emisiones en el futuro (Otto 2016).

Más allá de eso, los países industrializados poseen una mayor capacidad de adaptación a los impactos del cambio climático que los países en desarrollo. No obstante, los países en desarrollo no solo necesitarán las capacidades para adaptarse a los impactos del cambio climático, sino que también deberán reducir su contribución al problema (Otto 2016). Como el cambio climático es realmente un problema de acción colectiva, requiere de múltiples políticas y medidas que permitan definir una respuesta global. Mediante

---

<sup>1</sup>CMNUCC (Art 2): La estabilización que gira en torno de la concentración de los gases que se producen como efecto de invernadero dentro de la atmósfera debe ser equilibrada, impidiendo con ello las interferencias antropógenas que son dañinas dentro del sistema climático. Cabe mencionar que este nivel se debe realizar en un plazo oportuno, permitiendo que los ecosistemas se adapten de una forma natural a los cambios climáticos, con lo cual se asegura la producción de alimentos, que no se verá amenazada, repercutiendo de forma efectiva en el desarrollo económico, que proseguirá de forma sostenible.

complicadas y arduas negociaciones, los países han venido trabajando en la progresiva construcción de un régimen jurídico internacional que facilite el entendimiento mutuo (Tudela 2014).

Debido a las continuas discrepancias entre las perspectivas del Norte y del Sur sobre lo que debe hacerse y quién tiene la mayor responsabilidad en el cambio climático, plasmada en el principio “Responsabilidades comunes, pero diferenciadas” y el principio de “Quien Contamina Paga”, las negociaciones de cambio climático han tenido más de un revés para identificar con claridad los compromisos que se requieren para enfrentar este problema. Por otra parte, el contraste que existe entre países desarrollados y en desarrollo es abrumador, las diferentes realidades y posiciones políticas de cada uno de estos países no permiten identificar demandas claramente comunes en las negociaciones climáticas (Constantine 2015). Lo que se decide o no en las negociaciones sobre el clima podría tener serias implicaciones para las economías y a su vez en el poder relativo de los principales actores de la política internacional (Vloger 2016).

Para América Latina las negociaciones sobre cambio climático representan un espacio importante en el cual se identifican qué esfuerzos y acciones son necesarias para llevar a cabo acuerdos regionales que permitan afrontar esta problemática. Lamentablemente, los grupos de países latinoamericanos están fragmentados en diferentes bloques de negociación, reduciendo así el potencial para una estrategia coordinada y unificada. Así, por ejemplo, Brasil forma parte del bloque BASIC junto con China, India y Sudáfrica; la Alianza Bolivariana para las Américas (ALBA), integrada por Bolivia, Cuba, Ecuador y Venezuela, se ha centrado en temas sobre la injusticia del cambio climático global y la responsabilidad de las naciones desarrolladas de asumir los costos de las emisiones globales, pero cuyas economías siguen siendo altamente dependientes de la exportación de combustibles fósiles. Por su parte, la Alianza Independiente de Mercado de América Latina y el Caribe (AILAC), liderada por Chile, Colombia y Perú, ha propuesto importantes reducciones de emisiones bajo la condición de que otros sigan su ejemplo (Constantine 2015). En el caso del grupo G77 + China, los países latinoamericanos han planteado en más de una ocasión la necesidad de que se destine el financiamiento necesario para los que los países en desarrollo puedan enfrentar el cambio climático y cumplir los compromisos asumidos en dicha materia. Al no existir una posición común latinoamericana, los países responden con mayor facilidad a restricciones impuestas por actores de poder nacionales (intereses empresariales nacionales y élites políticas), así como a las poderosas fuerzas globales (las empresas

transnacionales y los poderes extranjeros geopolíticos que participan dentro y fuera de las negociaciones climáticas de la ONU). Aunque algunos países de América Latina son importantes para la gobernanza climática global, todavía están fuertemente limitados por estas fuerzas externas e internas (Edwards y Timmons 2015).

A su vez el antagonismo que existe en las agendas e intereses entre los países desarrollados y en desarrollo, con prioridades muy diferentes, vinculadas principalmente a la satisfacción de necesidades básicas de sus sociedades son grandes limitantes en las negociaciones internacionales. Más allá del desempeño de las respectivas agendas negociadoras de los dos grupos, el conjunto más débil de países es el representado por las economías en vías de desarrollo (Cavalluci 2016).

La mayoría de los países latinoamericanos tienen problemas sociales y económicos que están estrechamente relacionados con la desigualdad y la pobreza: “Después de 12 años en que las tasas de pobreza y pobreza extrema de la región se redujeron considerablemente, en 2015 y 2016 se registraron incrementos sucesivos de ambas tasas. Las cifras de 2017 muestran un incremento adicional de la pobreza extrema, mientras que la tasa de pobreza no presentó variaciones respecto del valor registrado en el año anterior (CEPAL 2019). Estos hechos limitan las acciones en pro del cuidado medioambiental.

Pese a que varios de estos países han elaborado políticas para enfrentar el impacto del cambio climático, en la mayoría de los casos; estas medidas no han sido factibles de implementar ello debido a la falta de recursos económicos para temas ambientales, así por ejemplo en el caso de Ecuador, en el periodo 2011- 2015 el gasto público ecuatoriano total para el cambio climático fue de USD 933.199.345<sup>2</sup>, el cual representó el 1,39% del PIB<sup>3</sup>.

Por otra parte, existen contradicciones entre las políticas de cambio climático y las políticas económicas adoptadas e inconsistencias de los gobiernos de turno para abordar este problema de manera intersectorial. Las políticas de cambio climático se encuentran en conflicto con las prácticas económicas prevalecientes, como la

---

<sup>2</sup> Estos datos fueron obtenidos de la implementación de la metodología “Análisis de Gasto Público e Institucionalidad para el Cambio Climático” para el periodo 2011-2015, elaborada por el Ministerio del Ambiente del Ecuador, junto con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, cuyos resultados se presentaron en el año 2017.

<sup>3</sup> En la metodología “Análisis de Gasto Público e Institucionalidad para el Cambio Climático” no se consideraron los proyectos o actividades financiados con asistencia técnica y donaciones que no entraron al erario nacional y que fueron directamente ejecutados por la cooperación internacional.

sobreexplotación de los recursos naturales, el extractivismo, la deforestación, el monocultivo, la dependencia de la energía fósil, la urbanización rápida y no regulada y la falta de la participación pública en la formulación de políticas (Santelices y Rojas 2016).

El rol que puedan tener los países desarrollados y en desarrollo dentro de las negociaciones, deriva fundamentalmente de dos aspectos: los intereses en base a sus circunstancias geopolíticas y económicas y su capacidad de respuesta en los procesos de negociación internacionales. Cabe señalar que el contrapeso de algunos países desarrollados desequilibra arriesgadamente al régimen, de ahí que las discusiones son muchas veces lideradas y manipuladas por un número muy limitado de países (Mogro 2013).

En el caso de Ecuador, un país pequeño con vulnerabilidades y escaso poder político y económico en términos globales (Cavalluci 2016), los desafíos son varios. El país formó parte del grupo ALBA en las negociaciones internacionales en la CMNUCC. Aunque el ALBA representó una voz importante en las negociaciones climáticas, ha tenido dificultades en promover sus propuestas específicas. De igual forma, en el año 2017, Ecuador asumió la presidencia del G77+China, en donde, entre otras propuestas país planteó la necesidad de financiamiento para cumplir los compromisos de mitigación y adaptación, el financiamiento del Fondo Verde para el Clima y la necesidad de "cuantificar las pérdidas y los daños de los efectos del cambio climático en el sur global" (SPUTNIK 2017)

Adicionalmente, la institucionalidad de cambio climático en el país se caracteriza por tener muy pocos años y por la falta de coordinación intersectorial en cuanto al tema de cambio climático (Edwards 2012). A esto se suma los desafíos que implica el cambio de la matriz energética del país, la dependencia de combustibles fósiles, los pocos recursos financieros para la implementación de políticas y programas de reducción de deforestación, el cambio de la matriz productiva (la agricultura basada en los monocultivos y ganadería que genera deforestación y emisiones) y el reducido equipo técnico negociador, capaz de generar coaliciones y alianzas en función de propuestas conjuntas que permitan crear políticas ambientales globales consistentes.

Ello, aunque se hayan llevado a cabo esfuerzos en los últimos años para abordar el tema de cambio climático, dando cabida a la creación del Comité Interinstitucional de Cambio Climático<sup>4</sup>, por medio del Decreto Ejecutivo 495, el cual se constituye como una

---

<sup>4</sup> El Decreto Ejecutivo 495 establece las atribuciones iniciales del CICC: (1) coordinar, dictar y facilitar la ejecución integral de las Políticas Nacionales pertinentes al cambio climático, la Estrategia

instancia política de alto nivel, desde donde se pueden tomar medidas políticas que articulen las distintas propuestas. (MAE 2012, 17).

Todo lo expuesto hace necesario analizar cuáles con las iniciativas que ha planteado el Ecuador en las negociaciones internacionales, sus compromisos frente a la Convención plasmados en las contribuciones nacionales determinadas (NDC) y cuáles son sus capacidades y desafíos para implementar los compromisos asumidos en dichos acuerdos.

## **2. Justificación del tema**

Las negociaciones internacionales sobre cambio climático se remontan a los años ochenta, cuando la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó la primera resolución en la que se pedía la protección del clima para las generaciones actuales y futuras, ese mismo año se decidió establecer el Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático (IPCC) con el encargo de evaluar el fenómeno del cambio climático y sus potenciales impactos ambientales y socioeconómicos. En 1990 se publicó el primer informe del IPCC en donde se determinó con 90% de certeza que las actividades humanas que producen los Gases de Efecto Invernadero (GEI) generan el cambio climático.

Como consecuencia de ello, en el año 1992 la Asamblea General de las Naciones Unidas crea la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC). Convención destinada a servir como una plataforma para la negociación continúa sobre las responsabilidades de los países frente al CC y sobre las regulaciones internacionales efectivas para las reducciones de GEI.

Después de cinco años de negociaciones, se aprueba en 1997 el Protocolo de Kioto a través del cual los países se comprometieron a implementar acciones para disminuir sus emisiones de GEI en la atmósfera (Sjöstedt y Macaspac 2013, 6). A partir del Protocolo de Kioto se han generado 23 reuniones o conferencias de las partes, en donde se ha buscado analizar el avance en los compromisos asumidos, así como establecer nuevos compromisos que permitan la reducción de GEI a la atmósfera, establecer estrategias de mitigación y adaptación y mecanismos financieros que apoyen a los países a cumplir con los compromisos asumidos.

---

Nacional de Cambio Climático y los compromisos adquiridos respecto a la aplicación y participación en la CMNUCC y sus instrumentos.

Lamentablemente, y a casi 26 años de creada la Convención Marco de Cambio Climático, los países no han logrado cumplir con sus compromisos de reducir la emisión de GEI y contener el aumento de la temperatura del planeta.

Los problemas de negociación para diferentes coaliciones y actores se ubican en un contexto histórico donde el desafío clave está en los principios para la asignación de recursos económicos para asumir acciones, las responsabilidades de los países, los derechos, los riesgos y los costos que están dispuestos a asumir los actores (Gupta 2012, 630).

Las decisiones tomadas en las diferentes COP detallan el nivel de acuerdo entre las Partes negociadoras sobre las formas de abordar el cambio climático y el alcance de la acción que están dispuestas a comprometer. A pesar de los acuerdos y esfuerzos internacionales, la comunidad internacional ha enfrentado dificultades en los compromisos y aún debe realizar reducciones significativas de GEI (Byrne y Taminiau 2011, 3).

En el caso concreto de Ecuador, desde que el país suscribe y ratifica la Convención Marco de Cambio Climático, se asume el compromiso de diseñar e implementar políticas de mitigación y adaptación al cambio climático que permitan reducir la emisión de GEI y generar mecanismos de adaptación que reduzcan la vulnerabilidad frente al fenómeno. Compromiso que se ratifica con la adhesión al Acuerdo de París en el año 2016.

En este camino, si bien el país ha logrado generar algunas iniciativas y acciones importantes como es la Estrategia Nacional de Cambio Climático, el Programa Nacional REDD+, entre otras; existen todavía una serie de desafíos para el cumplimiento de los compromisos climáticos asumidos en las últimas COP.

Esta investigación busca analizar cuáles son las capacidades y los desafíos que enfrenta el Ecuador para implementar los compromisos asumidos en los acuerdos internacionales de cambio climático, concretamente aquellos asumidos en las COP 21 y COP 23.

Para ello, esta investigación hará un recorrido por los acuerdos internacionales de cambio climático más significativos y analizará la posición asumida por Ecuador en estos espacios de negociación; con especial énfasis en las negociaciones más recientes generadas en el marco de la COP 21 con el Acuerdo de París y la COP 23 en Bonn; así como las capacidades y los desafíos que enfrenta el país para el cumplimiento de los compromisos asumidos.

### **3. Objetivo General**

Analizar los desafíos y las capacidades del Ecuador para implementar los compromisos asumidos en los acuerdos internacionales de cambio climático, con especial énfasis en la COP 21 y COP 23

### **4. Objetivos Específicos**

- Identificar y analizar las iniciativas emblemáticas planteadas por el Ecuador en los foros internacionales de CC y los desafíos para su implementación.
- Identificar las dificultades que enfrentaron las delegaciones asignadas en las reuniones internacionales de cambio climático, con especial énfasis en la COP 21 y COP 23.
- Analizar los desafíos que tiene el Ecuador para implementar los compromisos asumidos en el Acuerdo de París y las capacidades para sumirlos.





## **Capítulo segundo**

### **Aproximación conceptual a las negociaciones internacionales de cambio climático**

Analizar las iniciativas y perspectivas actuales del Ecuador en las negociaciones internacionales de cambio climático, implica considerar que estas se llevan a cabo en el marco de un régimen internacional, el cual plantea una serie de principios, normas y reglas y procedimientos de toma de decisiones en torno a las cuales las expectativas de los actores se orientan a buscar soluciones a una problemática en común (Krasner 1982). Para autores como Haggard y Simmons, los principios son creencias de hecho, causalidad y rectitud. Es decir, creencias que permiten generar un cierto orden y coherencia a las acciones. Por su parte, las normas son estándares de comportamiento definidas en términos de derechos y obligaciones. Las reglas a su vez son disposiciones específicas o proscripciones para la acción y los procedimientos de toma de decisiones (Haggard y Simmons 1987).

Los regímenes como tal son formulaciones dentro de las cuales se puede impulsar la cooperación y coordinación internacional a través del entendimiento mutuo de un problema y cómo éste debe resolverse de manera justa. Los regímenes han adquirido importantes funciones en el área ambiental, permitiendo a los gobiernos encontrar una vía útil para poder afrontar diferentes problemas transfronterizos. Por medio de mecanismos de negociación los Estados crean y manejan diferentes regímenes, no obstante, las naciones que buscan desarrollar un régimen en un área en particular pueden compartir el deseo de cooperar, estas negociaciones pueden tener éxito o fallar en diversos temas (Spector, Sjostedt y Zartman 1994).

Partiendo de esto, es preciso considerar tres aspectos que permiten comprender el contexto en el que surgen y evolucionan las negociaciones de cambio climático, las relaciones que se tejen entre los diversos actores y los acuerdos que se alcanzan y qué desafíos enfrentan países como Ecuador en el espacio de las negociaciones internacionales. El primer elemento tiene que ver con la característica global del fenómeno del cambio climático y por tanto la necesidad de generar compromisos globales plasmados en una Convención Internacional. El segundo aspecto se refiere al rol y poder de los Estados en las negociaciones internacionales de cambio climático, así como la incidencia de los actores no estatales. Finalmente, el tercer aspecto tiene que ver con la

gobernanza climática a nivel nacional y local, la cual es un elemento determinante en el diseño de iniciativas y políticas, las negociaciones internacionales y la implementación de acciones para enfrentar el cambio climático.

Como primer aspecto está la característica global del fenómeno. El cambio climático es considerado como uno de los problemas más importantes y urgentes de la actualidad que requiere una respuesta global. El cambio climático puede ser entendido como el cambio que se produce en las propiedades estadísticas dentro del sistema climático, estos cambios se pueden deber a procesos de carácter natural, tales como las transformaciones que se producen en el contexto de la radiación solar, de los volcanes, y demás aspectos como la variabilidad interna que se produce en el sistema climático. A esto se pueden sumar los cambios devenidos por las acciones de los seres humanos, quienes han sido los principales responsables de los cambios que se producen en la atmósfera, mismos cambios que se deben principalmente a la revolución industrial, que ha centrado sus acciones en la quema de los combustibles fósiles (Australian Academy of Science 2015).

Estos gases incluyen dióxido de carbono ( $\text{CO}_2$ ), metano ( $\text{CH}_4$ ) y dióxido de nitrógeno ( $\text{N}_2\text{O}$ ), el aumento de estos gases ha provocado que una mayor cantidad de calor sea retenido en la atmósfera de la tierra (calentamiento global) (UNFCCC 2007). Todo lo cual hace que la temperatura promedio de la tierra haya aumentado desde la Revolución Industrial, entre 1880 y 2015 las temperaturas promedio en la superficie aumentaron en  $0.9^\circ\text{C}$ . La tierra experimentó su tercer año más caliente consecutivo en 2016, las emisiones varían ampliamente entre los países y se prevé que los países en desarrollo impulsarán los aumentos de estas emisiones en el futuro (Herdenson, y otros 2017).

El cambio climático tiene ya repercusiones ambientales, sociales, económicas, distributivas y políticas a nivel mundial. Entre los principales impactos están las variaciones en los patrones de lluvia que provocaran una grave escasez de agua o inundaciones. El derretimiento de los glaciares puede causar inundaciones y la erosión del suelo. El aumento de las temperaturas provoca cambios en las temporadas de cultivo, lo que tendrá repercusiones en la seguridad alimentaria. Los aumentos de temperatura potencialmente acelerarán las tasas de extinción para muchos hábitats y especies. El aumento en los niveles del mar significa un mayor riesgo de inundaciones y daños particularmente en pequeños estados insulares (Naciones Unidas 2008).

Independientemente de donde se generen las emisiones de GEI, los impactos son globales, afectando principalmente a países en desarrollo debido a sus condiciones geográficas y climáticas, su alta dependencia de los recursos naturales y su capacidad limitada para adaptarse a un clima cambiante. Países que tienen menos recursos y menos capacidad de adaptación, son los más vulnerables, agravando las condiciones existentes de pobreza y desigualdad y, en última instancia, conduciendo a una mayor pobreza. En consecuencia, una respuesta global al cambio climático es una cuestión urgente (Abeygunawardena, y otros 2002)

Como segundo aspecto a considerar está el rol de los Estados en relación a la responsabilidad en las emisiones, su poder en las negociaciones y la incidencia de otros actores en el marco de las negociaciones internacionales. El cambio climático es un debate inherentemente político, en donde existen diferentes redes de poder y estrategias políticas. Un problema global que requiere una respuesta efectiva por parte de los gobiernos y su decisión de actuar, pero que involucra tanto la política interna, cuanto la política internacional y cuya respuesta dependerá mucho de las políticas propuestas (Sun y Yang 2016).

Lograr que la comunidad mundial llegue a un acuerdo para reducir las emisiones de GEI se ha convertido en una ardua tarea. Desde el punto de vista de las relaciones internacionales, especialmente desde el enfoque neorrealista, se menciona que cuanto más poderoso es un Estado en comparación con otros, más probable es que prevalezcan sus intereses. Es decir, los Estados son los actores dominantes que se esfuerzan por mantener su existencia y maximizar sus beneficios en referencia a sus propios recursos y capacidades. El poder, como la variable central independiente en el neorrealismo se refiere principalmente al poder económico de un estado (Otto 2016).

Esto aplicado al tema de las relaciones internacionales en cuanto a cambio climático, indicaría que son los Estados los que establecen los compromisos en función de su poder político y económico dentro de las negociaciones. A lo largo de las diferentes COP si bien, dado que las COP son Foros de negociación de los Estados, son éstos los que han ejercido presión y han determinado los compromisos en las negociaciones. En los últimos años es cada vez más visible la fuerte presencia de los lobbies empresariales (Goodman 2013), así como de los movimientos ambientales y activistas que desempeñan roles prominentes en la conformación de los resultados de los acuerdos internacionales y los debates sobre políticas internas.

Por otra parte, los países más vulnerables al cambio climático, son también los más pobres y los que menos emisiones históricas han generado. Muchos de ellos discuten que los países cuyas acciones acumulativas han contribuido más al cambio climático es decir los países desarrollados deberían asumir la mayor parte de la responsabilidad de reducir las emisiones. Esto se ha convertido en un asunto muy discutido, especialmente porque las emisiones de algunos países en desarrollo han aumentado rápidamente con su crecimiento económico como China e India (Herdenson, y otros 2017).

Si bien puede ser del interés de todos los países reducir las emisiones globales de GEI, ningún país está motivado individualmente para reducir sus propias emisiones. Efectivamente los intereses dentro las negociaciones internacionales acerca de los cambios climáticos son variados. Los países, las organizaciones, la sociedad civil, las empresas, etc., poseen diferentes preocupaciones, mandatos, capacidades y estrategias (Engberg-Pedersen 2011).

Dado que las negociaciones internacionales sobre el cambio climático continúan ofreciendo compromisos inadecuados por parte de los Estados, actores no estatales se han convertido en una parte integral de las negociaciones (Nasiritousi, Hjerpe y Linner 2014, 113). Los procesos de globalización han ocasionado una mayor interacción de actores no estatales y ha incidido para que estos se organicen y formen grupos con lo cual se ha logrado desarrollar áreas de interés en donde ejercen predominio en temas globales como las finanzas, el medioambiente, el crimen transnacional; entre otros (Muñoz 2013).

Por otra parte, en la globalización se fortalece el dominio del sistema capitalista mundial y muchas veces se reemplaza la primacía del Estado por las corporaciones transnacionales, es decir una empresa transnacional, puede llegar a ser más importante como actor internacional que un Estado, esto debido a los intereses económicos que manejan, así como a su capacidad para influir sobre otros actores, en comparación con la capacidad del Estado. Además, pueden debilitar la capacidad del Estado, al crear presión hacia otros Estados miembros para que neutralicen todo lo que pueda frenar, retrasar o limitar la libertad del movimiento del capital de las transnacionales (Restrepo 2013).

A ello se suma que, en los últimos años, un conjunto diverso de organizaciones no gubernamentales (ONG), desde grupos ecologistas hasta asociaciones empresariales, sindicatos u organizaciones de pueblos indígenas, sociedad civil, participan en las negociaciones internacionales sobre el cambio climático. A estos actores internacionales Esther Barbé (1995) los define como aquella unidad del sistema internacional que tiene

la habilidad para movilizar recursos que le permitan alcanzar sus objetivos y tiene la capacidad para ejercer influencia sobre otros actores.

Las ONG han desempeñado un papel crucial en los procesos de negociación, ponen sus conocimientos y recursos a disposición de funcionarios oficiales y organizaciones intergubernamentales, defendiendo, promoviendo e iniciando muchas veces convenciones ambientales (Alkoby 2001). De igual forma, los pueblos indígenas se han organizado y exigido un espacio en la formulación de políticas, al verse afectados por la degradación ambiental en sus territorios. Su voz en los foros internacionales de cambio climático ha permitido que se discutan temas como la necesidad de incluir y respetar las salvaguardas sociales y ambientales para pueblos indígenas en iniciativas como REDD+, o la difusión de experiencias sobre usos y desafíos para promover los conocimientos tradicionales e innovaciones para la resiliencia climática y desarrollo sostenible (Delgado 2019).

Un tercer aspecto se relaciona con la necesidad de una gobernanza climática interna, capaz de orientar la gestión de acciones en múltiples escalas y sectores, considerando además que el diseño e implementación de instrumentos que permitan enfrentar el cambio climático, no es una tarea exclusiva del Estado, sino que también incluye al sector empresarial, la academia y a sociedad civil. Jagers y Strippel (2003) consideran a la gobernanza climática como un conjunto de medidas que están direccionadas hacia un sistema social de prevención acerca de los riesgos devenidos del cambio climático.

A través de la gobernanza, una sociedad puede especificar sus metas y prioridades y establecer los diversos niveles de cooperación que se presentan entre los actores. Los arreglos de la gobernanza se expresan a través de la normativa, las políticas, las estrategias y los planes de acción, donde los diversos sectores de la sociedad deben confluir hacia la búsqueda del bienestar común, con el desarrollo de metas y la implementación de políticas de seguimiento y monitoreo de las acciones (Andrade, y otros 2011). La gobernanza busca responder a las demandas tradicionales y a las nuevas demandas sociales de un modo eficiente para lo cual se requiere crear, mejorar o reestructurar las instituciones para atender estas demandas (Montaña 2015).

El involucramiento de múltiples actores del sector público y privado en la política del cambio climático se ha vuelto cada vez más significativo a medida que esta política se desarrolla simultáneamente en múltiples foros que abarcan escalas globales, regionales, nacionales y locales. Llevando a una gobernanza multinivel que se caracteriza

por vínculos horizontales (entre países y sectores) y verticales (de lo local a lo global). Esta gobernanza climática a múltiples escalas incluye órganos e instituciones gubernamentales en diversos niveles de gobierno, así como actores de la sociedad civil y del sector privado que involucran a estas organizaciones e instituciones (Selin y VanDeveer 2011).

Otro punto a considerar es la implementación de los compromisos adquiridos en las negociaciones y el grado de ambición que quieren asumir los Estados. Tanto la implementación como el aumento de ambición de los países sobre los compromisos climáticos requieren coordinación entre políticas e integración de la política climática en todos los niveles de gobierno; que va desde de una política sectorial aislada hasta proponer estrategias y objetivos que sean capaces de establecer vías de comunicación entre áreas tradicionalmente separadas en la cual se pueda pasar de la fragmentación institucional al acuerdo y la coordinación en materia climática (Escribano y Lázaro 2016).

Si bien la CMNUCC sirve de portavoz para las iniciativas de acción climática, ayuda a canalizar la financiación, difunde los avances tecnológicos y mantiene en la agenda multilateral el cambio climático; son los gobiernos nacionales y subnacionales los que ponen en marcha las estrategias, políticas e instrumentos de lucha contra el cambio climático (Escribano y Lázaro 2016).

Por ejemplo, el Acuerdo de París ha establecido las bases para un régimen de gobernanza climática internacional de largo plazo, basado principalmente en la cooperación internacional, para hacer frente a las demandas que el cambio climático plantea a los sistemas políticos y administrativos contemporáneos. Todo lo cual requiere que los gobiernos adopten un papel más activo, conjuntamente con un cambio estructural de las sociedades nacionales y fortalecer la participación de nuevos actores institucionales. Además, involucra resolver aspectos complejos del cambio climático como la incertidumbre científica que hace más difícil calcular las respuestas y las implicaciones globales de las decisiones que se toman (Carlino 2016).

Las emisiones de gases de efecto invernadero son el resultado de acciones o procesos que ocurren en un lugar determinado y, si bien los marcos de políticas nacionales e internacionales pueden exigir y coordinar acciones, en última instancia se necesitarán una multitud de acciones a nivel local para alterar las vías de emisión futuras. La responsabilidad y los compromisos adquiridos por los actores sociales e institucionales son parte prioritaria en la eficacia de la gobernanza (Corfee-Morlot, y otros 2009).

El carácter global del cambio climático, las relaciones de poder entre los Estados, la incidencia de actores no estatales en las negociaciones, y la gobernanza interna del Ecuador son aspectos claves para comprender la capacidad y desafíos que tiene el Ecuador para implementar las iniciativas y compromisos de cambio climático. Con ese contexto, en los siguientes capítulos describiré la estructura de la Convención Marco de Cambio Climático, los diferentes acuerdos de cambio climático y los compromisos adquiridos, haciendo un especial énfasis en la COP 21 y COP 23. Dicho énfasis se debe a que solo a partir de la COP 21 y el Acuerdo de París se plantea por primera vez un compromiso de reducción de emisiones para todos los países, independientemente de su nivel de desarrollo. Por su parte, en la COP 23 se debían presentar las directrices y hojas de ruta para la implementación del Acuerdo de París, la discusión de la movilización de 100 mil millones de dólares para el financiamiento climático, así como el avance hacia el cumplimiento de la Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDC por sus siglas en inglés), cuyos avances deberán ser presentados en el año 2020.

Luego de esta descripción abordaré la posición de Ecuador frente a los compromisos de cambio climático, las iniciativas desarrolladas para enfrentarlo y las perspectivas y desafíos que tiene el país en el mediano y largo plazos para cumplir con los compromisos asumidos en los acuerdos internacionales de cambio climático.





## **Capítulo tercero**

### **Análisis de los Acuerdos de Cambio Climático**

#### **1. Estructura de la Convención Marco de Cambio Climático**

En el marco de la Convención trabajan diversas instituciones y organismos; entre ellos se incluyen los establecidos por la Convención: la Conferencia de las Partes en la Convención (COP), los Órganos Subsidiarios (SB), la Mesa y la Secretaría, así como también otros órganos establecidos por la COP, comités, grupos de trabajo y órganos de expertos. Como ya se mencionó anteriormente, la Convención divide a los países en dos grupos: Partes del Anexo I que son los países industrializados más los países con economías en transición y las Partes no incluidas en el Anexo I que son los países en desarrollo. Algunas Partes del Anexo I también están incluidas en el Anexo II de la Convención y se las conoce como Partes del Anexo II (UNFCCC 2002) (UNFCCC 2006).

##### **a. Conferencia de las Partes (COP)**

La Conferencia de las Partes (COP) es la máxima autoridad en la toma de decisiones que se llevan a cabo dentro de la Convención, esta Conferencia responde a una asociación llevada a cabo entre los países miembros, cabe mencionar que esta asociación se encarga de analizar los compromisos que se han desarrollado entre las partes, dando cabida a nuevos hallazgos y experiencias políticas en torno al cambio climático. A su vez, la principal labor de esta entidad es la de revisar la información nacional que emite cada Estado miembro.

En lo que se refiere al presidente de la COP, éste generalmente es el ministro de medio ambiente del país donde se lleva a cabo la COP. La Mesa de la COP consta de 11 funcionarios: el presidente de la COP, siete vicepresidentes, los presidentes de los dos órganos subsidiarios y un relator.

##### **b. Órganos Subsidiarios (SB)**

Dentro del Convenio se puede ver órganos subsidiarios de carácter permanente, el primero se caracteriza por ser un Órgano Subsidiario que permite el asesoramiento de aspectos científicos y tecnológicos; el segundo, es un Órgano de Ejecución. Estos organismos son los principales órganos de trabajo de la Convención. Dada la naturaleza

más técnica de su trabajo, tienden a involucrar a especialistas técnicos en lugar de negociadores políticos de alto nivel. Los principales productos del Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico (OSACT) y el Órgano Subsidiario de Ejecución (OSE) son, por lo tanto, recomendaciones para proyectos de decisión, que luego se envían a la COP para su consideración y adopción.

**c. Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCCC)**

EL IPCC fue creado por la Organización Meteorológica Mundial (OMM) en el año de 1988, en esta creación también participó las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, siendo su principal objetivo el brindar a los gobiernos información de carácter científico, que permita el desarrollo de políticas climáticas. Su función es evaluar de manera integral y objetiva toda la información científica publicada que permita una mejor comprensión del cambio climático, sus impactos, riesgos, opciones, así como la formulación de informes técnicos. A través de dicho informes, los científicos del IPCC proporcionan un resumen completo de lo que se sabe sobre los impulsores del cambio climático, sus impactos y riesgos futuros, y cómo la adaptación y la mitigación pueden reducir esos riesgos (IPCC 2013).

Los enunciados del IPCC son informes clave dentro de las negociaciones internacionales que tratan acerca del cambio climático. El IPCC no es una institución de la Convención, pero aporta una contribución científica importante, sus informes de evaluación sobre asuntos científicos y técnicos específicos son ampliamente reconocidos por la CMNUCC, gobiernos y organizaciones internacionales.

Dentro de los datos obtenidos se destaca que desde el año de 1998 el IPCC ha emitido 5 informes de evaluación, estos informes, que son de carácter científico al ser completos permiten una clara comprensión acerca de los cambios climáticos que se desarrollan dentro del mundo.

El Primer Informe de Evaluación del IPCC en 1990, recalcó la importancia del cambio climático como un desafío con consecuencias globales y que requería la cooperación internacional. Además, desempeñó un papel decisivo en la creación de la CMNUCC. El Quinto Informe de Evaluación se finalizó entre 2013 y 2014 y proporcionó el aporte científico al Acuerdo de París.

El IPCC se encuentra actualmente en su Sexto Ciclo de Evaluación, durante el cual producirá tres Informes Especiales: Calentamiento global de 1.5 ° C (octubre 2018), Cambio Climático y Tierra (agosto 2019), Informe especial sobre el océano y la Criósfera

en un clima cambiante (septiembre 2019); un Informe de Metodología (Mayo 2019) y el Sexto Informe de Evaluación (Abril 2022)<sup>5</sup>.

#### **d. Otros cuerpos**

Dentro de la COP se han establecido otros organismos para llevar a cabo tareas específicas, estos cuerpos informan a la COP y completan su trabajo. Se estableció el Grupo Ad hoc sobre el Mandato de Berlín, Grupo de trabajo Ad hoc sobre la plataforma de Durban sobre acciones mejoradas, Grupo Ad Hoc sobre el Acuerdo de París.

#### **e. La Secretaría**

La Secretaría brinda servicios a la COP, los SB, la Mesa y otros órganos. Ayuda a las Partes, en especial a los países en desarrollo, a aplicar sus compromisos. Las tareas específicas de la secretaría incluyen la preparación de documentos oficiales para la COP y las SB, la coordinación de revisiones a fondo de las comunicaciones nacionales de la Parte del Anexo I y la compilación de datos de inventario de GEI (UNFCCC 2002, 28).

## **2. Antecedentes de las negociaciones**

Los impactos del cambio climático implican graves riesgos a largo plazo, por lo que se requiere una respuesta global para combatir dichos riesgos, el principal desafío radica en diseñar una política internacional que pueda guiar los esfuerzos para combatir esta problemática. La arquitectura que se ha desarrollado en torno a las políticas climáticas ha evolucionado considerablemente desde el año de 1992, ello en consecuencia de la Convención Marco propiciada por las Naciones Unidas y su objetivo para con el Cambio Climático, ello en concordancia con el Protocolo de Kioto.

Estos acuerdos han proporcionado varias metas y compromisos de emisión a corto plazo para algunos países, pero no han logrado establecer objetivos cuantitativos a largo plazo para toda la comunidad internacional. El Protocolo de Kioto fue un primer paso, pero ahora el interés se ha centrado en el diseño de políticas posteriores a Kioto, ya sea tomando como base el marco de Kioto o la transición hacia un enfoque de política diferente (Aldy y Stavins 2007).

---

<sup>5</sup> The Intergovernmental Panel on Climate Change. <https://www.ipcc.ch/reports/>.

En el año de 1979, a través de la Organización Mundial Meteorológica (OMM) se desarrolló la primera Conferencia Mundial acerca del Clima, dentro de este contexto los científicos que se dieron cita determinaron que el cambio climático era un potencial peligro para los seres humanos. En respuesta a ello las organizaciones internacionales y los países desarrollados tomaron medidas pertinentes, es así que, para el año de 1988, las Naciones Unidas, mediante el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), y en relación con la OMM, dio cabida al Panel Intergubernamental que trata acerca del Cambio Climático (IPCC) (Estrada 2014).

A partir de la presentación del primer informe de evaluación del IPCC, la Asamblea General de las Naciones Unidas inició negociaciones en 1990 para crear un marco multilateral que tratara la problemática del cambio climático. En este proceso de negociación se estableció la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, planteamiento que fue firmado en la misma Conferencia de las Naciones Unidas, cabe destacar que esta Convención se la llevó a cabo en Río de Janeiro en el año de 1992, mismo tratado que entró en vigencia en el año de 1994, en donde participaron 195 Estados miembro de la CMNUCC (Aldy y Stavins 2007).

### **3. Análisis de los compromisos de la Convención Marco de Cambio Climático y las Conferencias de las Partes**

A través de varios articulados, la CMNUCC dio cabida a compromisos para la reducción de las emisiones de gases de invernadero. Se destacan algunos artículos que plantean los principios centrales respecto a los compromisos para la reducción de emisiones, como son el artículo 2 y el artículo 3 (ver más adelante). Además, a partir de la creación de la Convención se inician una serie de reuniones conocidas como las Conferencias de las Partes (COP, por sus siglas en inglés), en las cuales se empiezan a negociar las cantidades y modalidades de reducción de emisiones, los mecanismos de seguimiento, así como las posibilidades de financiamiento, entre otros temas.

El artículo 2 plantea que “el objetivo final de esta Convención y de cualquier instrumento legal relacionado que la Conferencia de las Partes que se pueda adoptar es lograr, de conformidad con las disposiciones pertinentes de la Convención, la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropogénicas peligrosas con el sistema climático. Dicho nivel debe alcanzarse dentro de un marco de tiempo suficiente para permitir que los

ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático, para asegurar que la producción de alimentos no se vea amenazada y para permitir que el desarrollo económico proceda de manera sostenible” (UNFCCC 1992, 4).

Por su parte, el artículo 3 establece como principio rector que las “Partes deben proteger el sistema climático en beneficio de las generaciones presentes y futuras de la humanidad, sobre la base de la equidad y de acuerdo con sus *responsabilidades comunes pero diferenciadas* y sus capacidades respectivas. En consecuencia, los países desarrollados deberán tomar la iniciativa en la lucha contra el cambio climático y sus efectos adversos” (UNFCCC 1992, 4).

La Convención incorporó la diferenciación de responsabilidades, adjudicando la obligación de reducción de emisiones a las Partes con mayores ingresos en 1992. Estas Partes pasaron a denominarse países del Anexo I y Anexo II<sup>6</sup> (Estados Unidos, la Unión Europea, Rusia y otras naciones entonces industrializadas). Así, las Partes del Anexo I asumieron obligaciones de reducción de emisiones más específicas que los países en desarrollo a los que se denominó como Partes No incluidas en el Anexo I.

La responsabilidad común significa que todos los Estados deben cooperar para proteger el medio ambiente y restaurar los ecosistemas. También implica que la generación actual tiene una responsabilidad con las generaciones futuras. Por otra parte, las responsabilidades diferenciadas provienen de las desigualdades entre los Estados, ya sea en capacidades, situaciones socioeconómicas y contribuciones históricas, actuales y futuras de GEI. En síntesis, el articulado plantea que, aunque todos los países tienen una responsabilidad frente al cambio climático, ésta se diferencia en función del grado de desarrollo económico o su contribución histórica en la emisión de GEI de cada país.

Esta distinción entre países desarrollados y en desarrollo se ha vuelto problemática en las discusiones de cambio climático (Zaccai y Lugen 2016). Así, en el actual régimen climático internacional, la gran dificultad se encuentra en conseguir un consenso entre los grupos de negociación sobre sus compromisos y responsabilidades. Las diferentes interpretaciones y aplicaciones de este principio se han convertido en el principal desafío a la hora de buscar acuerdos entre las partes. Los países desarrollados quieren que el principio traiga más compromisos y responsabilidades a los principales países en desarrollo, especialmente a aquellas economías emergentes como Brasil y la India;

---

<sup>6</sup><https://unfccc.int/parties-observers>

mientras que estos respaldan estrictamente que la iniciativa en la lucha contra el cambio climático sea tomada por los países desarrollados. (Khare 2015).

Con la entrada en vigor de la CMNUCC, la Conferencia de las Partes (COP) se convirtió en la máxima autoridad, celebrando así su primera sesión (COP 1) en Berlín, en 1995. Aquí las Partes acordaron que los compromisos contenidos en la Convención para los países industrializados no eran los adecuados dando como resultado las conversaciones del ‘Mandato de Berlín’ (UNFCCC 2006) sobre compromisos adicionales, que buscaba un protocolo con metas cuantificadas de reducción de emisiones que se alcanzarían dentro de un cierto cronograma.

En 1997 se llevó a cabo la tercera sesión (COP 3), la Conferencia del Clima de Kioto aprobó el llamado Protocolo de Kioto, en el cual los países industrializados se comprometían a reducir sus emisiones GEI en un promedio de 5.2% del nivel de 1990 para el 2012. Para la entrada en vigor del Protocolo se requería de al menos 55 estados ratificantes y que representaran el 55% de las emisiones generadas por las naciones industrializadas (Korhola 2014).

En el Protocolo de Kioto se aplicó el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, asignando metas y cronogramas a las partes para reducciones de emisiones. Estas metas se establecieron solo a los países del Anexo I (países desarrollados), países que luego serían considerados como economías emergentes, como son China, India y Brasil estaban completamente exentos de estos objetivos. (Kågeson 2011). En un principio las partes no tenían inconvenientes en cuanto a las negociaciones del Protocolo, pero poco después los países comenzaron a evaluar completamente las implicaciones del acuerdo y empezaron a surgir inconvenientes que retrasaron su progreso. A pesar de la fuerte muestra de apoyo en la COP-3 los países tardaron en ratificarlo, durante todo el período de ratificación, solo 83 de los 160 países finalmente firmaron el Protocolo (U.S. Senate Committee on Environment and Public Works 2016).

Entre los inconvenientes que surgieron fue que Estados Unidos, uno de los mayores emisores de GEI, firmó el acuerdo pero no lo ratificó, su adhesión sólo fue simbólica hasta el año 2001; cuando en el gobierno de Bush se retiró del Protocolo.

No fue hasta que Rusia ratificó el protocolo en 2004 que Kioto entró en vigor, después de siete años de que se alcanzara este acuerdo.

Debido a que Kioto no solicitó compromisos a países No incluidos en el Anexo I (países en desarrollo) trajo consecuencias en las negociaciones creando una profunda separación entre los países desarrollados y en desarrollo respecto a los compromisos que

se debían asumir y por tanto ralentizando los avances en las negociaciones (Hermwille, y otros 2015).

Cabe señalar que las negociaciones permanecieron estancadas en tres temas: primero, los objetivos de limitación de emisiones para los países desarrollados; la UE inicialmente propuso un recorte del 15 % y luego del 10 % en las emisiones de GEI por debajo de los niveles de 1990 para el año 2010, mientras que otros países industrializados como EE. UU. y Australia propusieron objetivos mucho más débiles, con objetivos de 5%.

En segundo lugar, la inclusión de los llamados Mecanismos de Flexibilidad (la Implementación Conjunta, el Mecanismo de Desarrollo Limpio, el Comercio de Emisiones) para permitir que las partes alcancen sus compromisos de manera rentable; por ejemplo, con el comercio de emisiones se permitiría a los países recibir créditos por la reducción de emisiones en otros países, que eliminan el dióxido de carbono de la atmósfera. La UE (generalmente apoyada por países en desarrollo), si bien apoyaba la creación de estos mecanismos, buscaba limitar las reglas de su uso a fin de garantizar que los países industrializados cumplieran sus objetivos de emisiones. Prueba de ello fue el Libro Verde sobre el Comercio de los Derechos de Emisión de GEI en la Unión Europea, en donde se incluyen una serie de opciones técnicas a aplicar sobre los sectores involucrados, sobre las cuotas de derechos por sectores o por empresas, o para los sistemas de asignación de los derechos de emisión a las empresas «viejas» y «nuevas», al igual que la inclusión de temas de vigilancia del funcionamiento del propio mercado europeo (Sterling 2001).

Tercero, la inclusión de objetivos de limitación de emisiones para los países en desarrollo, Estados Unidos presionó para que se incluyera un mecanismo que permitiera a los países en desarrollo asumir objetivos de limitación de emisiones. La mayoría de los países en desarrollo se opusieron fuertemente a esto (Bodansky y Rajamani 2016).

En relación al régimen climático de la ONU, los estados han debatido continuamente sobre cuánta libertad se debería otorgar a los países en desarrollo en cuanto a sus propias políticas de cambio climático. Se ha argumentado que la naturaleza del cambio climático es un problema clásico de acción colectiva y por lo tanto requiere un enfoque *top-down* (arriba hacia abajo), en el cual se establecen objetivos de emisiones colectivamente para los estados. Otros respaldan más un enfoque *bottom up* (abajo hacia arriba), en el que surgen compromisos nacionales que a su vez reflejen las políticas internas de las Partes (Craft 2014). Tal enfoque es considerado necesario, ya que el cambio

climático no es simplemente un tema internacional; si no que requiere también de todos los aspectos de la política interna. Sin embargo, la flexibilidad que presenta este enfoque al permitir a cada país elegir su límite de reducción de emisiones puede hacer que los gobiernos opten por medidas nacionales poco ambiciosas.

El Protocolo de Kioto, por ejemplo, reflejaba un enfoque *top-down*, si bien dio a las partes flexibilidad para decidir cómo implementar sus objetivos, estos en sí mismos fueron negociados internacionalmente y no a nivel nacional (Bodansky, Brunnée y Rajamani 2017).

Debido a la no participación de Estados Unidos, tanto Rusia, como Japón, Australia y Canadá sabían que su participación era absolutamente necesaria si se quería llegar a un acuerdo para ratificar el Protocolo de Kioto. En la COP de Bonn, que se llevó a cabo en el año 2001, se abarcó temas que se relacionaban con los problemas técnicos de carácter financiero, con el régimen de cumplimiento de los compromisos de reducción de emisiones y con los protocolos y normativas asociadas a los mecanismos de flexibilidad. Ello debido a que estos mecanismos debían ser empleados tanto para la reducción de emisiones, cuanto para promover una eficaz transferencia de tecnología, más no ser empleados para rebajar los costos devenidos del cumplimiento por parte de los países desarrollados.

Como resultado de esta reunión, en la COP 7 de Marrakech se adoptó los Acuerdos de Marrakech, que contienen las principales reglas para la operación del Protocolo y proporcionaron normas detalladas para que los países industrializados pudieran ratificar Kioto. Sin embargo, sin el apoyo de los Estados Unidos, las partes tuvieron dificultades para lograr ratificaciones suficientes para que el protocolo entre en vigencia. Dentro de estas consideraciones Rusia, para el año 2004 ratificó Kioto, dando cabida a que el protocolo de Kioto entre en vigencia el 16 de febrero de 2005, ocho años después de haber sido elaborado.

Después de la entrada en vigor del Protocolo de Kioto, las negociaciones internacionales tenían como objetivo preparar un nuevo acuerdo global, ello en razón de que el Protocolo de Kioto tenía una vigencia hasta el año 2012. La COP 13 llevada a cabo en Bali en 2007 fue una reunión notable para establecer nuevos objetivos para un segundo período de compromiso del Protocolo de Kioto (Mead, Gitayand y Noble 2008). Cabe mencionar que en 1997 los países desarrollados acordaron cumplir los objetivos de reducción de emisiones durante un período de 2008-2012 (primer período). En esta



reunión se adoptó el Plan de Acción de Bali, que establecía un proceso de negociación para un nuevo acuerdo global que concluiría en 2009, en la COP 15 en Copenhague.

El Plan de acción de Bali se enfocó en cuatro áreas (mitigación, adaptación, tecnología y recursos financieros e inversión.). Se decidió que el proceso se llevaría a cabo bajo un nuevo órgano subsidiario, el Grupo de Trabajo Ad Hoc sobre Acción Cooperativa a Largo Plazo bajo la Convención (AWG-LCA), que completaría su trabajo en 2009. La Hoja de Ruta de Bali, reflejó algunos intentos para que los países en desarrollo considerasen la posibilidad de asumir límites de emisiones cuantificables, reportables y verificables respaldados por el apoyo tecnológico y financiero de los países industrializados. La Hoja de Ruta incluía un objetivo explícito para alcanzar un acuerdo posterior a 2012 en la COP 15 en Copenhague, pero muy poco en términos de detalles sobre la arquitectura del acuerdo posterior a 2012, su estado legal o los tipos de acciones que las naciones deberían estar preparadas para tomar (Estrada 2014).

Esta hoja de ruta sentó las bases para la negociación de un acuerdo sucesor del Protocolo de Kioto. La COP 15 celebrada en Copenhague en 2009, tenía el propósito de brindar un compromiso político para un nuevo régimen climático internacional que incluiría los compromisos de todos los principales emisores. Es así que se estableció compromisos de carácter financiero, fundamentales para las necesidades de reducción de emisiones de los países en desarrollo. Los países desarrollados prometieron \$30 mil millones en fuentes nuevas y adicionales a países en desarrollo para el período 2010-2012. Además, los países desarrollados, acordaron proporcionar cien mil millones de dólares a los países en desarrollo con la finalidad de que inviertan en la erradicación de los contaminantes (Bodansky y Rajamani 2016).

Otro tema destacado fue el de la transparencia en la notificación de acciones de mitigación por parte de los países en desarrollo. China se resistió a la verificación internacional de su reducción de la intensidad de carbono prometida, pero se vio comprometida en el acuerdo final (Spak 2010).

Sin embargo, a pesar del éxito aparente de la estrategia de acuerdo global para mantener el impulso político, la conferencia no logró el resultado deseado. Copenhague fue considerado un régimen muy flexible y dejó profundas fisuras en la política climática. En lugar de promover una solución global, las principales potencias se centraron en asegurar su propio interés nacional y evitar compromisos costosos de reducción de emisiones o financiamiento a largo plazo para la adaptación (Falkner, Stephan y Vloger 2010).

El texto del Acuerdo fue objeto de fuertes críticas, y no se llegó a un acuerdo entre las partes en dicha COP. En general se considera que el acuerdo presentaba compromisos de mitigación débiles de los países desarrollados, pues no se comprometen a reducciones de emisiones legalmente vinculantes, no hay una cuantificación de un objetivo global a largo plazo para las reducciones de emisiones, ni un momento específico para que las emisiones globales alcancen su máximo. El acuerdo sugiere un enfoque *bottom up* mediante el cual los países desarrollados y en desarrollo presentan sus compromisos de información a la Convención ( International Institute for Sustainable Development 2009).

En la COP 16, llevada a cabo en Cancún en el 2010, el resultado más importante de la cumbre fueron los ‘Acuerdos de Cancún’, este fue un paso importante desde la cumbre de Copenhague. Se avanzó en objetivos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) se acordó por primera vez oficialmente mantener el aumento de la temperatura global por debajo de 2°C; mayor transparencia en el informe de emisiones conocidos como MVR (medición, reporte y verificación) de todos los países y se estableció un "Fondo Verde para el Clima" para ayudar a facilitar el apoyo financiero a los países en desarrollo (Morgan, y otros 2010) (Galarraaga, González-Eguino y Markandya 2011).

Para la COP 17 celebrada en Durban, Sudáfrica en el 2011, las expectativas eran bajas después del fracaso de Copenhague, que solo había producido un acuerdo político, sin llegar a establecer compromisos más específicos para la reducción de emisiones considerando que la vigencia del Protocolo de Kioto sería hasta el año 2012.

Japón, Rusia y Canadá declararon antes de Durban que no entrarían en un segundo período de compromiso debido a que el Protocolo de Kioto solicitaba compromisos solo a los países desarrollados.

Uno de los aspectos más relevantes ha sido el establecimiento de un grupo de trabajo, el cual fungió como una plataforma de Durban, que permitió llevar a cabo acciones reforzadas, esto permitió desarrollar nuevos protocolos, que entrarían en vigencia en el 2020. La plataforma de Durban proporcionó el punto de partida para finalizar un proceso en la COP 21, en París.

En 2014 se llevó a cabo la Conferencia de Lima (COP 20), la cual concluyó con la adopción del “Llamado de Lima para la Acción por el Clima”, un documento que invitó a todas las Partes a comunicar sus planes para la acción por el clima posterior a 2020 mediante las Contribuciones Previstas Determinadas a Nivel Nacional (INDC). A fines de 2015, 184 de las 196 Partes de la CMNUCC habían presentado su INDC (Erbach

2016). Se incorporó el mecanismo de "pérdidas y daños" para considerar medidas para afrontar las pérdidas y daños sufridos por países vulnerables e identificar y promover estrategias de gestión de riesgos. Se entregó un texto de elementos sobre la base de las negociaciones que se llevarían a cabo en la COP 21 en París, y se proporcionó orientación a los países para preparar sus INDC en 2015.

Si bien la cumbre de Lima tuvo la tarea de proporcionar orientación sobre el alcance de las INDC y sobre si habría una revisión internacional de las INDC antes de la adopción del acuerdo de París, existieron desacuerdos sobre las funciones respectivas de los países desarrollados y en desarrollo. Los países del Anexo I argumentaron acerca de la distinción que ha existido entre países incluidos en el Anexo I y países no incluidos en el Anexo I, refiriéndose a que esta distinción está desactualizada ya que muchos países no incluidos en el Anexo I, son hoy en día más ricos que muchos de los países industrializados tradicionales y que su contribución a las emisiones globales también ha crecido rápidamente. El Grupo de Países en Desarrollo con Ideas Afines (LMDC), que incluye a China e India, países de la OPEP como Arabia Saudita, así como los países latinoamericanos como Bolivia y Venezuela han sostenido que los países del Anexo I deben continuar tomando la iniciativa, ya que son los que causaron el problema climático.

Aunque la COP 20 estuvo dominada por la lucha habitual entre los países desarrollados y en desarrollo, fue un punto de partida importante para las discusiones futuras en París y estipuló que no puede haber retroceso en los países en cuanto a sus compromisos anteriores (Ott, y otros 2014).

Luego de años de negociaciones, los delegados se enfrentaban a una gran presión, el reto era alcanzar un acuerdo internacional que reemplazara al Protocolo de Kioto. Con esto se estableció el Acuerdo de París en 2015 (COP 21) considerado el acuerdo multilateral ambiental más exitoso, después de lo ocurrido en Copenhague, al ser un nuevo acuerdo legalmente vinculante para enfrentar el cambio climático. Las Partes impulsaron medidas para limitar el aumento de la temperatura a 1,5°C, y acordaron mantener el aumento de la temperatura global por debajo de los 2°C (Garín 2017).

Pese al gran éxito mediático que tuvo el Acuerdo, cabe señalar que este no establece objetivos de reducción y limitación de emisiones para las Partes individuales, sino que formula un objetivo general, “Mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2°C con respecto a los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5°C con respecto a los niveles preindustriales” (CMNUCC 2015) y pide a las Partes que contribuyan a este objetivo, es

decir depende de los países decidir cómo y cuánto pueden contribuir. El acuerdo no especifica un año pico de emisiones, ningún plazo específico de reducción de emisiones ni planes concretos para eliminar gradualmente los subsidios a los combustibles fósiles, detener la construcción de nuevas centrales eléctricas de carbón y aumentar de manera sustancial y transparente el apoyo financiero a los países en desarrollo (Clémecon 2016).

En la sección 3.3 revisaremos con detenimiento los compromisos del Acuerdo de París, las posiciones de los países y los desafíos que plantea este instrumento en torno a la reducción de emisiones de GEI y de adaptación al cambio climático.

A continuación, se destacan los hechos más importantes de las COPs a través de los años:

**Cuadro Nro. 1**  
**Acuerdos Climáticos logrados en las COPs**

COP 1 Berlín (1995)	Adopta el Mandato de Berlín que autoriza las negociaciones para fortalecer los compromisos del CMNUCC.
COP 2 Ginebra (1996)	La Declaración de Ginebra renueva el impulso de las negociaciones para asumir compromisos de reducción de emisiones (anotadas, pero no adoptadas).
COP 3 Kioto (1997)	Se adopta el protocolo de Kioto, mediante el cual se establecen límites de carácter cuantitativo acerca de las emisiones de gases que se producen debido al efecto invernadero, producido por los países industrializados.
COP 4 Buenos Aires (1998)	Acordó un plan de dos años para completar un conjunto de reglas prácticas, el llamado Plan de Acción de Buenos Aires (BAPA).
COP 5 Bonn (1999)	Se da cabida a un debate de carácter técnico, a partir del cual se tratan temas mecánicos acerca del Protocolo de Kioto.
COP 6 Bonn (2001)	Se estableció los Acuerdos de Bonn.
COP 7 Marruecos (2001)	Adoptó los Acuerdos de Marrakech y los países se preparan para ratificar el Protocolo de Kioto.
COP 8 Nueva Delhi (2002)	Se centró en la aplicación de los Acuerdos de Marrakech.
COP 9 Milán (2003)	Adoptó decisiones sobre actividades de forestación y reforestación bajo el MDL.

COP 10 Buenos Aires (2004)	Uno de los temas predominantes ha sido la adaptación que ha hecho en torno al cambio climático, como consecuencia de ello se crea el programa de trabajo de Buenos Aires sobre medidas de adaptación y respuesta.
COP 11 Montreal (2005)	El Protocolo de Kioto entro en vigencia en este periodo.
COP 12 Nairobi (2007)	En este periodo de adopta una hoja de ruta de Bali, en donde se incluye el Plan de Acción de Bali. El plan tiene cinco categorías principales: visión compartida, mitigación, adaptación, tecnología y financiamiento.
COP 13 Bali (2008)	Se crea la Junta del Fondo de Adaptación y se adopta el programa estratégico de Poznan sobre transferencia de tecnología.
COP 14 Poznan (2008)	Se brinda pasos importantes para ayudar a los países en desarrollo, incluido el lanzamiento del Fondo de Adaptación bajo el Protocolo de Kioto y el Programa Estratégico de Poznan sobre Transferencia de Tecnología.
COP 15 Copenhague (2009)	No se pudo lograr un acuerdo jurídicamente vinculante. Sin embargo, se estableció el Acuerdo de Copenhague.
COP 16 Cancún (2010)	Conversaciones de Cancún. Como consecuencia de estas conversaciones se ratifica el compromiso que permite la movilización financiera adicional, a través de la cual se creará un registro de acciones de carácter nacional, mismas que van acorde con la mitigación, con lo cual se utiliza el Fondo Verde del Clima.
COP 17 Durban (2011)	Se establece la Plataforma de Durban (ADP) como alternativa de cumplimiento de los compromisos de Plan de Acción de Bali y en preparación para un nuevo acuerdo legal a partir del 2015.
COP 18 Doha (2012)	En la Conferencia de Doha, se marcó un final al primer periodo del compromiso de Kioto, mismo que se celebró el 26 de noviembre. al 8 de diciembre. Se logró establecer la Agenda de Doha para un Segundo Periodo de Compromiso del Protocolo de Kioto.
COP 19 Varsovia (2013)	Se aprobó que los países Partes definan sus contribuciones nacionales en marzo de 2015, conforme al marco establecido en la Plataforma de Durban.

COP 20 Lima (2014)	El "Llamado de Lima para la acción climática" y acuerdos importantes como la incorporación del mecanismo pérdidas y daños, y la aceptación de la estrategia de adaptación al cambio climático.
COP 21 Paris (2015)	El Acuerdo de París. Tiene por objetivo central mantener un aumento de la temperatura global muy por debajo de los 2° C con respecto a los niveles preindustriales y limitar el aumento de la temperatura a 1,5 grados centígrados. Adicionalmente requiere que todas las Partes presenten sus mejores esfuerzos a través de Contribuciones Determinadas a nivel nacional (NDC) y deberán informar regularmente sobre sus emisiones y sobre sus esfuerzos de implementación cada 5 años para evaluar su progreso.
COP 22 Marruecos (2016)	Establecer los procesos necesarios para la implementación del Acuerdo de París.
COP 23 Bonn (2017)	La definición del libro de reglas del Acuerdo de París.
COP 24 Katowice (2018)	Aprobación del Libro de Reglas de París.

Fuente: (Bodansky y Rajamani 2016), (UNFCCC 2006), (Estrada 2014)  
Elaboración propia

Después de 24 años de negociaciones solo el Protocolo de Kioto contiene metas determinadas y legalmente vinculantes, el Acuerdo de Copenhague solo posee objetivos unilaterales determinados, pero sin plazos concretos de reducción y no vinculantes. Los Acuerdos de Marrakech son en gran parte un acuerdo complementario a Kioto, con especificaciones sobre el sistema de cumplimiento y los mecanismos de flexibilidad. La hoja de Ruta de Bali y la Plataforma de Durban sentaron las bases para las negociaciones futuras donde se esperaba mejorar el nivel de ambición y un acuerdo legal que se implementará para 2020. El Acuerdo de París en 2015 es jurídicamente vinculante, sin embargo, las metas de reducción no se establecieron como vinculantes.

Luego de esta revisión de las negociaciones de cambio climático, es válido no olvidarnos de que se trata de un problema político difícil de resolver. Desde la perspectiva de Keohane y Víctor (2010, 9) se considera que el cambio climático es un problema que políticamente es complejo, ello se debe a tres razones principales. Primero, es un problema global, es decir la solución se puede lograr solo a través de los compromisos de cualquier estado o un grupo pequeño de estados. Segundo, muchos de los efectos negativos del cambio climático no son observables, existe incertidumbre de lo que

realmente podría ocurrir y la magnitud de los impactos en ciertos países, por lo tanto, es un problema intergeneracional. En la búsqueda de una acción efectiva contra el cambio climático los líderes políticos deben persuadir a sus ciudadanos de que sus propias acciones pueden hacer una diferencia significativa, y su involucramiento en la formulación de políticas es fundamental, al mismo tiempo alentar a otros países a actuar. En tercer lugar, se requiere cambios en los hábitos de miles de millones de personas, en organizaciones, empresas; pero las políticas para generar incentivos para estos cambios de comportamiento demandan medidas por parte de los gobiernos que, en muchos de los casos, pueden no tener el interés o la capacidad de ejercer la influencia necesaria.

Por otra parte, los actores negociadores internacionales se enfrentan frecuentemente a las asimetrías en sus fortalezas de negociación debido a las diferencias que existen en cuanto a sus recursos y capacidades. Las asimetrías en la fuerza de negociación implican que los países más fuertes tienen mayor influencia en los procedimientos y en el resultado. Cabe recalcar también que un Estado con menos recursos económicos también tiene cierto poder de negociación, pues en muchas ocasiones pueden retrasar o incluso frenar el logro de un objetivo en las negociaciones adoptando las estrategias que se señalan más adelante (Sjöstedt y Macaspac 2013).

Para Karlsson (2002) el problema también se basa en esta división de conocimiento Norte-Sur, los países industrializados tienen una legislación nacional muy bien desarrollada y aplicada, así como la capacidad de producir datos científicos, por otra parte los países en desarrollo a menudo carecen de esta capacidad. Lo que se traduce en una participación inadecuada de los países en desarrollo en la provisión de conocimiento para políticas y acciones globales. La falta de capacidad científica nacional debilita la posición de los países en desarrollo en las negociaciones multilaterales y su participación en las convenciones. Además, son estos países los que con un mayor grado de probabilidad pueden verse afectados por los cambios climáticos.

Como se mencionó anteriormente, las negociaciones están marcadas por una distribución asimétrica del poder. Para poder remediar los déficits de poder, los actores adoptan estrategias que incluyen: formar coaliciones o asociarse con organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales para lograr un propósito común, permitiendo que las partes más débiles combinen sus recursos y se vuelvan más poderosas que cuando actúan solas. En el contexto del cambio climático, los países en desarrollo sienten que están en una posición más débil en el sistema internacional y tienen poca influencia para

expresar su opinión sobre las decisiones políticas que los afectan (Sjöstedt y Macaspac 2013).

Como menciona Mascapac (2013, 263) las coaliciones requieren un nivel mínimo de confianza entre los miembros que se puede garantizar en parte mediante valores, objetivos e intereses similares. La formación de coaliciones es, por lo tanto, el mecanismo principal a través del cual las partes pueden desarrollar su base de poder y, defender mejor sus intereses (Sjöstedt y Macaspac 2013, 263). Según Bhandary (2015, 4) las coaliciones se unen con el esfuerzo de diferentes tipos de actores, algunos son partes del tratado en cuestión, mientras que otros son actores no estatales que pretenden influir en el proceso.

#### **4. Coaliciones de países en las negociaciones de cambio climático**

Dentro de las negociaciones de cambio climático, dado que cada parte tiene una posición nacional respecto al cambio climático, modelo económico y prioridades nacionales y que estas a su vez en muchas ocasiones coinciden con otras partes, se han generado coaliciones de países que, por lo general, tienen intereses o circunstancias comunes. Las coaliciones les permiten a los países defender posiciones de manera conjunta, generando contrapesos importantes frente a posiciones de los países industrializados.

A continuación, se enuncian las coaliciones principales, que se emplean dentro de las negociaciones acerca del cambio climático:

##### **a. Grupo de los 77 y China**

Es el mayor bloque de negociación, tiene 134 miembros, principalmente de países en desarrollo. El G77+China es grupo muy heterogéneo que reúne a países de varios continentes que comparten su condición de ser países en vías de desarrollo. Dentro de este grupo hay subgrupos influyentes con un poder de incidencia y con agendas específicas que pesan en los procesos de negociación. Están por ejemplo el Grupo Africano, el Grupo de los Estados Insulares, y otros como el Grupo Árabe (Orellana 2012).

Los miembros enfatizan la importancia de los principios de la Convención, como el Principio de responsabilidades comunes y diferenciadas y las capacidades respectivas, el bloque de negociación desempeña un papel clave en la coordinación de los países en desarrollo con respecto a las demandas de los medios de implementación y la provisión



de apoyo por parte de los países desarrollados. Son temas de importancia la equidad, apoyo financiero y técnico para los países en desarrollo.

Sin embargo, el G-77 enfrenta desafíos al presentar posiciones comunes, porque los miembros a menudo tienen intereses diferentes como mantener su modelo de negocio basado en los combustibles fósiles. Esta es la razón por la que muchos países han formado otros bloques como el AILAC, ALBA, AOSIS, BASIC

#### **b. Los miembros de la Unión Europea (UE)**

Con 28 Estados miembros, la Unión Europea ha estado al frente en las negociaciones de cambio climático desde la Cumbre de Río, mediante una postura firme acerca de la necesidad de contar con compromisos que permitan la reducción de GEI. Haciendo que la UE sea una de las instancias que más participación tiene dentro del campo de las negociaciones. La UE ha buscado motivar a países desarrollados y países en vías de desarrollo que tomen medidas de reducción efectivas (Ruiz 2015). Cabe mencionar que su proactividad no se explica solo en el plano de los compromisos ambientales, sino que responde también a la necesidad de cambiar su matriz energética dependiente de la importación de combustibles fósiles con altos costos para su economía y la necesidad de precautelar que los compromisos asumidos de reducción de emisiones, por los países de la UE no impliquen una merma de su competitividad económica, frente a otros países.

La UE planteó un compromiso de reducción de emisiones del 20% para el 2020, sin embargo según las conclusiones del estudio encargado por el Ministerio de Ambiente alemán a un equipo de expertos, esto no es suficiente, de ahí que se plantea la necesidad de actualizar la política climática de la UE y establecer el objetivo de reducción de emisiones internas de la UE en un 30% para 2020 (tomando como referencia los niveles de 1990) para incentivar la creación de empleo verde y la transición de la UE hacia una economía sostenible y más competitiva a nivel global (Jaeger, y otros 2011). En el estudio se menciona que estas medidas generarán también impactos económicos positivos como:

- Un estímulo de las inversiones europeas, del 18% hasta el 22% del Producto Interior Bruto (PIB).
- La creación de hasta seis millones de empleos adicionales.
- El aumento del PIB de la UE hasta 620.000 millones de euros en 2020, el equivalente a un 6% tanto en la llamada Europa de los 15 como en los 12 países de más reciente anexión.

- El mantenimiento y aumento de la competitividad de la industria europea.

**c. Los países menos desarrollados (LDCs por sus siglas en inglés)**

Dentro de este bloque se incluye a países que se catalogan menos desarrollados según el criterio de la ONU. La gran mayoría de estos países son miembros del G77 + China. Los LDCs tienden a plantear la inequidad que representaría el hecho de que en la fase actual los países en desarrollo asuman mayores responsabilidades y emprendan acciones más efectivas que las que ya están implementando. Desde esta perspectiva, los LDC plantean que el incremento de los compromisos de reducción de emisiones para los países en desarrollo debería contar con nuevos apoyos financieros y tecnológicos por parte de los países desarrollados (Tudela 2014)

**d. La Alianza de los Pequeños Estados Insulares (AOSIS)**

La Alianza por parte de los Pequeños Estados Insulares (AOSIS) se encuentra estructurada por países isleños y ubicados en los litorales bajos. Tiene 44 miembros y observadores, provenientes de todos los océanos y regiones del mundo: África, el Caribe, el Océano Índico, el Mediterráneo, el Pacífico y el Mar del Sur de China.

A pesar de tener una contribución marginal en el problema de cambio climático, estos países son los más vulnerables en particular por la elevación del nivel del mar, proceso que podría provocar la desaparición de algunos de sus miembros. El grupo es por ello característicamente proactivo, siendo los primeros en proponer un proyecto que permita el desarrollo de las negociaciones, basado principalmente en reducciones importantes de las emisiones de dióxido de carbono. De manera concreta plantean un compromiso global para reducir la temperatura a 1,5°C a nivel global (Ruiz 2015).

**e. El Grupo de África (AG)**

Compuesto por 54 países, el AG es una coalición de estados africanos que trabaja como un bloque de negociación separado y como parte del G77 y China. Sus intereses se han centrado en la equidad y la responsabilidad común pero diferenciada. África ha hecho contribuciones sustanciales al proceso y resultados de la CMNUCC, por ejemplo desempeñó un papel clave en la configuración e influencia de la negociación que condujo a la evolución y transición de REDD (Reducción de emisiones de la deforestación y bosques) a REDD +. El resultado de REDD + cambió el enfoque de la deforestación para cubrir la degradación, la conservación, el manejo sostenible de los bosques y el aumento de las reservas de carbono (Okereke, y otros 2015).

Dado el profundo impacto del cambio climático en el continente, la brecha de adaptación sigue siendo una prioridad de negociación crítica para África. El liderazgo africano ha comprendido la urgencia de priorizar la adaptación en la CMNUCC. Sin embargo, a pesar de la proliferación de iniciativas en esta área, sigue existiendo una gran brecha de adaptación en África, con necesidades que superan con creces los recursos disponibles (Okereke, y otros 2015).

#### **f. El Grupo Árabe**

Este grupo de negociación incluye 22 estados partes, fue fundado por Egipto, Irak, Líbano, Arabia Saudita, Siria, Jordania y Yemen como organización regional de los países árabes. El Grupo Árabe considera que sus economías son particularmente vulnerables, ya que muchos países árabes se encuentran en regiones áridas o semiáridas, que serán propensas a una mayor sequía o desertificación en el futuro. Algunas de las economías árabes también son altamente dependientes de la producción, procesamiento y exportación de combustibles fósiles y, por lo tanto, enfatizan la importancia de abordar los efectos adversos de las medidas de respuesta (Henrik, Neyer y Radunsky 2018).

#### **g. La Alianza Independiente de América Latina y el Caribe (AILAC)**

La enunciada Alianza reúne a países como Colombia, Costa Rica, Paraguay, Panamá, Honduras, Perú y Chile, Estados que se suman a la propuesta climática por medio de su alianza a la Cumbre de Doha, llevada a cabo en el año 2012, ello con la finalidad de reunir esfuerzos, que no dependan de los países de primer mundo, superando con ello las discusiones que se han gestado en torno a los países desarrollados y subdesarrollados. Lo cual conlleva el desarrollo de un compromiso a nivel global. En ese sentido este grupo de países puede ser visto como una alternativa a los efectos producidos por los cambios climáticos (Ruiz 2015).

#### **h. La Alianza Bolivariana para los Pueblos de nuestra América (ALBA)**

Conformado por Bolivia, Cuba, Dominica, Ecuador, Nicaragua, Venezuela, Antigua y Barbuda, San Vicente y las Granadinas. ALBA es una organización de cooperación internacional creada en 2004 a través del acuerdo Cuba-Venezuela como alternativa al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) propuesta por los EE. UU. Agrupa a los gobiernos denominados progresistas, socialistas y socialdemócratas, y

promueve una integración social, política y económica de los países de América Latina y el Caribe.

En las negociaciones de cambio climático, los países de ALBA han presionado a la comunidad internacional para lograr una mayor transparencia, una participación más amplia de los estados en vías de desarrollo. El grupo pone gran énfasis en la responsabilidad histórica de los países desarrollados por el cambio climático y los llama a reducir sus emisiones y pagar la deuda climática resultante de su sobreexplotación del espacio atmosférico. Demandan limitar el aumento de la temperatura global a 1.5 grados centígrados. Así como la necesidad de que los países desarrollados proporcionen suficientes montos de financiamiento a los países en desarrollo (Gamboa 2017).

#### **i. BASIC**

Conformado por Brasil, Sudáfrica, China, India. También son representados por el G-77 y China. Desde su formación en 2009 ha adquirido una importancia significativa en los procesos de negociación, especialmente después de la Conferencia de Copenhague (COP 15). La aparición de BASIC justo antes de la COP15 sorprendió a muchos, pero reflejaba una ambición que había estado creciendo entre los cuatro países durante los últimos años para alcanzar una cooperación Sur-Sur mucho más efectiva. Después de Copenhague, el grupo BASIC ha celebrado reuniones periódicas sobre el cambio climático. Reuniones en las que se ha reafirmado posiciones comunes en cuanto a la equidad y el principio de Responsabilidades compartidas pero diferenciadas.

Es una alianza arraigada no solo en los esfuerzos históricos de los países en desarrollo para unirse y superar su dependencia de los países industrializados, sino también en los intereses económicos específicos y las crecientes ambiciones de poder de Brasil, China, India y Sudáfrica (Hallding, y otros 2011). En cuanto a sus programas nacionales, los países BASIC en los últimos años han tratado de reducir la intensidad de energía y carbono en su producción; mediante energía renovable y el desarrollo de tecnología limpia. La economía de China, India y Sudáfrica está principalmente ligada al carbón y a una ideología de rápido crecimiento económico. Sin embargo, China, India y Brasil se han convertido en los líderes de la Revolución de la Energía Renovable en el mundo. China ahora tiene la mayor capacidad instalada del mundo en energías renovables, y la India es la quinta más grande. China ahora produce el 40 % del suministro de energía solar fotovoltaica del mundo (Bidwai 2014).

**j. Grupo de Integridad Ambiental (EIG):**

Comprende dos grandes países en desarrollo, México y la República de Corea y tres pequeños países desarrollados Liechtenstein, Mónaco y Suiza que no forman parte de la Unión Europea ni del “Grupo Paraguas”. Este grupo no tiene ninguna vinculación de pertenencia con el G-77 y China, ni con ningún otro. Se constituyó formalmente en el año 2000, el grupo defiende posiciones proactivas en defensa del medio ambiente global e intenta en las negociaciones apoyar a las presidencias de la COP y de los órganos subsidiarios y tender puentes entre países desarrollados y en desarrollo. Entre los temas respecto a los cuales han planteado propuestas concretas destaca el del financiamiento para el cambio climático (Tudela 2014).

**k. Países en desarrollo con ideas afines (LMDC por sus siglas en inglés)**

Comprende Argelia, Argentina, Bolivia, Cuba, China, República Democrática del Congo, Dominica, Ecuador, Egipto, El Salvador, India, Irán, Iraq, Kuwait, Libia, Malasia, Mali, Nicaragua, Pakistán, Qatar, Arabia Saudita, Sri Lanka, Sudán, Siria, Venezuela. Los LMDC son todos miembros del G77 y China.

Este grupo critica la falta de acción emprendida por los países desarrollados. La provisión de financiamiento, la transferencia de tecnología y la creación de capacidad también son aspectos centrales de las soluciones al cambio climático. Enfatiza el liderazgo y las responsabilidades de los países desarrollados (UNFCCC 2006).

**l. Grupo paraguas (Umbrella Group)**

Un grupo de Estados desarrollados que no son parte de la UE. Generalmente está formado por Australia, Canadá, Japón, Nueva Zelanda, Noruega, la Federación de Rusia y los Estados Unidos, aunque no es un grupo con membresía formal como el G-77.

Estos países se caracterizan por sus altas emisiones de GEI. Muchos de ellos tienen una fuerte industria de combustibles fósiles (EE. UU., Canadá, Australia, Rusia). Consideraron importante que todos los emisores principales, incluidos los países en desarrollo, tengan responsabilidades similares. Solicitó contribuciones de todas las Partes en la COP21 y pidió un sistema de transparencia reforzado.

## 5. Análisis de la COP 21 –El Acuerdo de París.

El 12 de diciembre de 2015, 196 Partes en la CMNUCC adoptaron el Acuerdo de París (AP), instrumento que plantea un nuevo marco jurídicamente vinculante para hacer frente al cambio climático. Este acuerdo se firmó bajo una enorme presión internacional para impedir un nuevo fracaso como el que sucedió en la COP 15 en Copenhague. (Streck, Keenlyside y Moritz von 2016).

El Acuerdo estableció como uno de los principales objetivos:

“Mantener el aumento de la temperatura promedio mundial muy por debajo de 2°C por encima de los niveles preindustriales y realizar esfuerzos para limitar el aumento de la temperatura a 1,5°C por encima de los niveles preindustriales, reconociendo que esto reduciría significativamente los riesgos e impactos del clima cambio” (Art.2).

Además determina que para lograr dicho objetivo “las partes comunicarán su contribución determinada a nivel nacional (NDC por sus siglas en inglés) cada cinco años” (Art 4.9).

En el Art 2.2, se plantea que el Acuerdo se lo llevará a cabo con la finalidad de permitir la equidad y responsabilidad, principios comunes y diferenciados que son de importancia dentro de la cooperación, valorando siempre las circunstancias de cada Estado. A diferencia de Kioto, este acuerdo es aplicable para todas las partes. Pero además menciona que los países desarrollados continuarán tomando la iniciativa en la movilización de la financiación climática para apoyar a los países más vulnerables (Art 4.4) (UNFCCC 2015).

El AP no establece un objetivo claro de reducción de emisiones, solo establece un límite de temperatura, muy por debajo de 2°C. Con respecto a cómo lograr las reducciones necesarias y lo que las partes prometen hacer, no prescribe acciones de mitigación específicas o qué niveles de emisión deben alcanzarse, ni el cuándo, ni existe la obligación de cumplir realmente el NDC. El Art 3 solo menciona “todas las partes deben emprender y comunicar esfuerzos ambiciosos”. A pesar de ser un acuerdo vinculante, no formula objetivos específicos para las partes a diferencia del Protocolo de Kioto, depende más bien de contribuciones voluntarias, otorgando libertad a cada país para definir sus propias acciones, políticas internas y su implementación (Bodle, Donat y Duwe 2016).

Por otra parte, el AP requiere que los países informen sobre el progreso que están realizando a nivel nacional y que se sometan a una revisión internacional. En cuanto a los NDCs, el Acuerdo de París no trata de sanciones de ningún tipo por no formular las

reducciones planificadas o las medidas de política doméstica adecuadas, o por el incumplimiento de los compromisos.

Los países pueden determinar por sí mismos qué información es aplicable a sus NDC. Las NDC existentes incluyen una amplia gama de plazos, por ejemplo, la UE presentó un objetivo para 2030, Australia ha elegido 2025 y, además, los países han elegido diferentes años base. La decisión sobre un plazo común para la presentación de informes se aplazó hasta 2031, lo que significa que los países pueden crear NDC para cualquier período de tiempo que prefieran (Dröge y Rattani 2019).

Los Estados toman en cuenta sus circunstancias y prioridades nacionales cuando proponen sus NDC, pero al tener esta libertad de acción las Partes pueden adoptar objetivos de mitigación mínimos, lo que afecta el objetivo global de reducción de GEI.. Por ejemplo, Estados Unidos se comprometió a reducir del 25 al 28% de contaminantes, una propuesta a largo plazo, es decir para el 2025. Debido a la flexibilidad de los NDC, EE.UU. tomó 2005 como año base, aunque el año base debería ser 1990. Por lo tanto, Estados Unidos reducirán principalmente el 16% de las emisiones de GEI en comparación con el nivel de 1990, lo cual es muy escaso dada su capacidad real y críticamente insuficiente para cumplir el objetivo de 2 ° C del Acuerdo de París. En comparación con UE que en octubre de 2014 adoptó su objetivo de emisiones legalmente vinculante de una reducción de al menos el 40% para 2030 respecto de 1990. El objetivo representa una progresión significativa más allá de su compromiso actual de reducción de emisiones del 20% para 2020 en comparación con 1990. A su vez, Japón ha enunciado que para el 2030 se dará cabida, gracias a su compromiso, la reducción del 26% de contaminantes (Tahura 2018).

Unos de los puntos de discusión en las negociaciones en París ha sido cómo lograr que naciones como China e India se unan a objetivos de reducción de emisiones significativos, después del anuncio de retirada de Estados Unidos del Acuerdo de París, hay un debate sobre si estas naciones pueden asumir un papel de liderazgo. Por su parte, los BRICS (Brasil, Rusia, Sudáfrica, China, India) están entre los emisores más grandes del mundo debido a su enorme producción y consumo de combustibles fósiles. China, por ejemplo, ahora es el mayor consumidor de energía del mundo y ha superado a los EE. UU, siendo el mayor emisor de contaminantes, produciendo el 30% de gases de invernadero. Después de China y los EE. UU., las emisiones de la India también aumentaron drásticamente y ahora ocupa el tercer lugar en emisiones globales de GEI, seguida por Rusia, Japón y Brasil (Clémecon 2016).

Por su parte, la coalición de países en desarrollo con ideas afines (Like-Minded Developing Countries, LMDC incluida la India), buscaron una distinción continua y clara entre los países en desarrollo y desarrollados. India, por ejemplo, exigió contribuciones financieras que son obligatorias para los países desarrollados y voluntarias para los países en desarrollo.

Si bien el Acuerdo de París es criticado por establecer objetivos poco ambiciosos. Hay que tomar en cuenta que las posiciones que los países toman a nivel internacional están determinadas por su situación política interna. Así por ejemplo, el abastecimiento de energía y transporte están dominados fuertemente por industrias cuyos modelos de negocios se basan en el uso de combustibles fósiles.

## **6. Análisis de la COP 23-Bonn**

Uno de los objetivos clave de la COP23, realizada en 2017 en Bonn, fue impulsar las negociaciones sobre las reglas para la implementación del Acuerdo de París. El objetivo era permitir su adopción en la siguiente Conferencia, COP24, en Katowice (Polonia) en diciembre de 2018. Esto debido a que el Acuerdo de París solo establece los objetivos y mecanismos básicos de la política climática internacional después de 2020, pero las reglas precisas de cómo implementar el acuerdo no se formularon, por ejemplo, cómo los países informarán sobre la realización de sus contribuciones. La conferencia de París había establecido un órgano subsidiario dedicado para este propósito, el Grupo de Trabajo Ad Hoc sobre el Acuerdo de París (APA). El requisito de la conferencia de Bonn fue acordar un texto de negociación inicial para el libro de reglas como base para futuras negociaciones (UNFCCC 2016).

Otro tema muy discutido fue el financiamiento climático y cómo informar tanto el nivel de recursos provistos por los países desarrollados como su uso en países en desarrollo. No se tomaron decisiones al respecto en la COP23; sin embargo, se tomó una decisión importante sobre la futura arquitectura de la financiación internacional. Una decisión que se adoptó fue que el Fondo de Adaptación, originalmente establecido bajo el Protocolo de Kyoto, también estará en el Acuerdo de París en el futuro; sin embargo, las fuentes que han de contribuir al fondo en el futuro siguen sin estar claras. Como los ingresos del Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL), el Fondo ha tenido que depender de las contribuciones voluntarias de los países desarrollados durante años (Obergassel, Arens, y otros 2018) (CMNUCC 2017).



En la COP23, también se dio seguimiento a los mandatos formulados en París e incluyeron el desarrollo de orientación sobre las NDC, un marco de transparencia mejorado para informar sobre los esfuerzos de mitigación y el apoyo, la cooperación voluntaria de los países en la implementación de sus NDC y el inventario global para evaluar el progreso colectivo de las acciones climáticas. En consecuencia, se estableció el libro de reglas de París que contendrá los detalles técnicos, las pautas y los procedimientos para la implementación de este Acuerdo. Con la finalidad de obtener un libro de reglas que aborde la implementación de todos los elementos obligatorios en virtud del Acuerdo para la COP 24 (2018) en Bonn (Streck y Greiner 2018).

La elaboración de las reglas de París presenta cierta tensión respecto a cómo garantizar su rigor y al mismo tiempo preservar el equilibrio entre los países desarrollados y en desarrollo logrado en el Acuerdo de París (Huang 2019).

París proporciona flexibilidad a los países en desarrollo, pero generalmente evita aquella división de los países que se observaba en el Protocolo de Kioto. Pero a medida que se establecen estas reglas, son más fuertes las demandas de algunos países en desarrollo para una diferenciación más explícita entre países. China e India en la conferencia presionaron para renovar esta división en muchas áreas, y los países desarrollados, incluido Estados Unidos, se resistieron fuertemente (Center for Climate and Energy Solutions 2017).

Esta discrepancia entre países desarrollados y en desarrollo también fue marcada en el tema de la ambición pre-2020. Los países en desarrollo expresaron dos preocupaciones principales: que los países desarrollados no habían entregado los \$ 100 mil millones por año en financiamiento para el clima para el 2020 prometido en Copenhague. Argumentaron firmemente que un enfoque en aumentar la ambición no podría limitarse a después del 2020, especialmente si se quiere alcanzar un pico de emisiones para el 2020 (Winkler y Depledge 2018). Los países en desarrollo buscaban que se incluyera una acción pre-2020 en la agenda de la reunión. Finalmente, los países en desarrollo ganaron la disputa, con esto se incluye un inventario global de la acción pre-2020 que tendrá lugar en la COP24 y COP25 (Streck y Greiner 2018).

Otro tema importante tratado en la COP23 de Bonn fue el fortalecimiento de la Plataforma de Comunidades Locales y Pueblos Indígenas, un foro para el intercambio de experiencias y el intercambio de mejores prácticas establecidas en la COP21. Se especificó las funciones de la plataforma en cuanto a compartir conocimientos, desarrollar

capacidades e integrar diversos sistemas de conocimiento, prácticas e innovaciones en políticas y acciones climáticas.

Otro resultado importante fue el Diálogo de Talanoa, con el objetivo de reflejar un enfoque tradicional de discusiones en Fiji para hacer referencia a un proceso inclusivo, participativo y transparente, y perseguía los siguientes objetivos:

- Incrementar la capacidad de la resiliencia en todos los Estados que son vulnerables ante los efectos devenidos de la contaminación y cambios climáticos.
- Impulsar el acceso a la financiación para la adaptación al cambio climático, las energías renovables, el agua limpia y los seguros asequibles frente a los riesgos climáticos y contra los desastres.
- Crear un vínculo más estrecho entre la salud de los océanos y los mares del mundo, y los impactos y las soluciones al cambio climático como parte de un enfoque holístico de la protección del planeta.

La primera fase del diálogo de Talanoa fue preparatoria, en la cual diversos reportes fueron elaborados para responder a preguntas como ¿Dónde estamos? ¿Dónde queremos llegar? ¿Cómo lo logramos? La segunda fase se basará en la política y tendrá lugar en la COP 24.

En el Diálogo realizado por las Partes en noviembre de 2018<sup>7</sup> relacionado a la pregunta ¿Dónde estamos? Se analizaron temas para aumentar la acción climática, demandas para un programa de trabajo adecuado del Acuerdo de París que se adoptará en la COP 24; mantener el impulso político a nivel internacional; un cambio de paradigma en el sistema de valores, el modelo económico nuevas tecnologías, técnicas, soluciones basadas en ecosistemas, monitorear el progreso individual y colectivo hacia metas y compromisos; una colaboración más profunda y más amplia entre las partes interesadas incluida la gobernanza multinivel coordinada verticalmente; mayor participación de grupos subrepresentados en la formulación de políticas nacionales e internacionales (por ejemplo, mujeres, jóvenes, pueblos indígenas); y una mejor comunicación del cambio climático, la acción climática y los problemas de justicia climática.

---

<sup>7</sup>[https://unfccc.int/sites/default/files/resource/TD\\_Overview%20Report\\_26112018\\_For\\_Publishing.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/resource/TD_Overview%20Report_26112018_For_Publishing.pdf)

En cuanto a la pregunta ¿Dónde queremos llegar? Se abordó temas como el equilibrio entre la acción climática, el desarrollo económico y la erradicación de la pobreza; responsabilidad histórica la equidad en asuntos tales como la dimensión intergeneracional del cambio climático, la idoneidad del apoyo proporcionado por los países desarrollados, las responsabilidades comunes pero diferenciadas y las capacidades respectivas, justicia, especialmente en lo que se refiere a temas sociales (por ejemplo, transición justa, problemas de empleo), pérdidas y daños, y medidas de respuesta; derechos humanos; igualdad de género; y la transparencia, rendición de cuentas e inclusividad de los procesos nacionales e internacionales.

Los aportes a la pregunta ¿Cómo llegamos allí?, aproximadamente el 40%, se basó en soluciones de alto potencial dirigidas al sector energético, incluía soluciones como electrificación generalizada, soluciones de energía de baja emisión para hogares pobres / vulnerables, captura y almacenamiento de dióxido de carbono y para contener fugas de metano. También incluyó soluciones para aumentar la eficiencia energética y la ampliación de las tecnologías energéticas en general.

A través de muchos aportes, las Partes con un enfoque multisectorial detallaron las estrategias, planes y políticas climáticas existentes o planificadas. Presentaron estas como buenas prácticas que muestran el camino a seguir y plantearon cómo y por qué sus elecciones son adecuadas para cumplir los objetivos climáticos. Algunas de las áreas cubiertas por los aportes son: (i) la aplicación adecuada del principio de que quien contamina paga; (ii) mayor cooperación internacional en materia de financiación climática, fomento de la capacidad, ayuda e investigación y desarrollo en tecnología; (iii) transformación buscada en toda la economía; asegurando una transición justa para la fuerza laboral; y (iv) opciones políticas específicas.

En general la COP 23 cumplió la tarea obligatoria de producir un documento para hacer posible un acuerdo sobre el conjunto de reglas a ser discutido en la COP 24, en donde finalmente las partes adoptaron un reglamento para la aplicación del Acuerdo de París, para operacionalizar el régimen climático que entrará en vigencia a partir de 2020. El Reglamento de Katowice detalla reglas y procedimientos para casi todas las disposiciones del Acuerdo de París como mitigación, adaptación, finanzas, transparencia y existencias periódicas de actividades mundiales y nacionales.

El Reglamento introduce la obligación de que las partes, en el contexto de sus NDCs, proporcionen un informe de inventario nacional y la información necesaria para realizar un seguimiento de lo que realmente se está logrando a nivel nacional. Los Estados

miembro tienen que emitir un informe hasta antes del año 2024. Solo los Países Menos Desarrollados y los Pequeños Estados Insulares cuentan con flexibilidad en cuanto al alcance, la frecuencia y los detalles de los informes.

Aunque el Acuerdo de París no soluciona la problemática del cambio climático, se considera un primer paso hacia la transformación requerida en cuanto a la reducción de GEI por parte de los países. Es elemental el involucramiento de los actores de todos los niveles políticos, actores no estatales, ciudades y regiones en la acción climática. Los próximos años mostrarán si la comunidad mundial está dispuesta a abordar seriamente los desafíos de una transformación global. El cambio desde un desarrollo basado en fósiles es arduo y requiere implementación inmediata y el fortalecimiento de las políticas nacionales en temas de energía, transporte, procesos industriales, agricultura y tierras.

Por medio del análisis acerca del régimen internacional, que trata acerca del cambio climático, se evalúa la posición de los Estados Latinoamericanos, en donde el Ecuador también es parte de las negociaciones.

## **Capítulo cuarto**

### **América Latina y Ecuador en las negociaciones sobre Cambio Climático**

#### **1. Grupos negociadores de América Latina y sus posiciones.**

A lo largo de los años en las negociaciones se han establecido una serie de grupos que comparten situaciones nacionales o puntos de vista similares, y a menudo presentan sus posiciones de manera coordinada. Estos grupos se reúnen regularmente durante las COP para coordinar sus posiciones, nombrar negociadores para temas de negociación específicos y adoptar una posición común en las declaraciones preparadas en el plenario.

Cabe señalar que América Latina no está representado como un bloque único en las negociaciones internacionales sobre el clima, sino más bien participa en diferentes grupos de negociación. A continuación, se presenta las posiciones de 3 grupos negociadores de América Latina en dos temas: 1) Posición ante responsabilidades comunes pero diferenciadas, 2) Financiamiento, REDD+ y sus impactos en las negociaciones sobre cambio climático.

##### **a. El grupo BASIC**

Formado por Brasil, India, China y Sudáfrica. El grupo BASIC es un subgrupo de negociación que opera dentro del Grupo de los 77 y China, que desde su formación en 2009 ha adquirido una importancia significativa en los procesos de negociación, especialmente después de la Conferencia de Copenhague (COP 15), como resultado del debilitamiento del liderazgo de la UE y el rechazo del Protocolo de Kioto por parte de los EE. UU.

Brasil ha mostrado una posición muy activa desde el comienzo de las negociaciones, centrándose principalmente en defender la posición de los países del tercer mundo. Durante la 7ª sesión del Comité Ad Hoc sobre el Mandato de Berlín (AGBM-7), presentó una propuesta para abordar la medición de las reducciones de emisiones de GEI. Sobre la base de los principios de Responsabilidades Comunes Pero Diferenciadas (CBDR por sus siglas en inglés) y de “quien contamina paga”, Brasil argumentó que la base para los cálculos de los compromisos no debería ser las emisiones actuales del país, sino su contribución histórica ya que la mayor parte de las emisiones mundiales históricas

y actuales se originó en los países desarrollados (Yamin 2013). En este contexto, durante la COP 19 en Varsovia, Brasil presentó la idea de que el IPCC debería desarrollar una metodología de referencia para tener en cuenta las responsabilidades históricas. Esta sugerencia fue apoyada por el grupo BASIC pero se opuso Estados Unidos, la UE, Australia y Canadá (Pauw, y otros 2014).

La posición de Brasil se funda en principios de responsabilidad, que son compartidos desde la singularidad de cada país. Es así que desde el año 2009 se ha planteado un nuevo modelo que permita alcanzar las metas de forma más oportuna, ello basándose en Acciones de Mitigación Apropriadas Nacionalmente (NAMAs). La afirmación de Brasil sobre la legitimidad de esta propuesta se basa en un monitoreo doméstico eficaz, que se centra principalmente en la deforestación (Vieira, 2013).

Brasil también jugó un papel importante en las negociaciones en términos de transferencia de tecnología y financiamiento, su agenda se enfoca en asegurar el financiamiento apropiado para los programas de mitigación y adaptación a través del Fondo Verde para el Clima. Estas iniciativas se reflejan en las políticas nacionales de cambio climático en Brasil, como el Fondo Nacional del Clima (Brasil / MMA, 2013) para financiar la mitigación y la adaptación en varios sectores de la economía y el Fondo Amazónico que, junto con REDD + ayudará a combatir la deforestación (Vieira, 2013) (Riethof 2015).

Brasil ha apoyado la implementación y financiamiento de REDD+<sup>8</sup>; de hecho, ha sido un actor central para que REDD+ adoptara el sistema de pago por resultados a diferencia de mecanismos previos que promovían financiamiento para las etapas de preparación o readiness. Su participación en BASIC y su apoyo a REDD+ se vio consolidado por un cambio en la política doméstica respecto a la deforestación, especialmente de la región amazónica (González 2017). Lamentablemente, en los últimos años la posición de Brasil respecto a la deforestación resulta preocupante, desde la llegada del presidente Jair Bolsonaro se produjo a nivel interno el desmantelamiento de la red de leyes y regulaciones que reducen los excesos de la minería, la agroindustria y los grandes proyectos de infraestructura, que generan deforestación y afectan los ecosistemas. De

---

<sup>8</sup> REDD + es un marco respaldado por las Naciones Unidas que apunta a frenar el cambio climático al detener la destrucción de los bosques. REDD significa "Reducción de Emisiones derivadas de la Deforestación y la Degradación de los bosques"; el símbolo + implica que en su implementación hay componentes de conservación, gestión sostenible de los bosques con participación de población local y aumento de las reservas forestales de carbono.

igual forma, ha declarado en más de una ocasión su escepticismo frente al cambio climático.

#### **b. AILAC**

La Alianza Independiente de América Latina y el Caribe está formada por Chile, Colombia, Paraguay, Perú y países de América Central: Costa Rica, Guatemala, Honduras y Panamá, AILAC, se constituyó como un grupo formal en el año 2012 durante la COP 18 en Doha. Una de las estrategias para llevar a cabo estas negociaciones es la afinidad entre los Estados miembro, quienes han centrado sus políticas nacionales en función de objetivos internacionales, centrados en la disminución de gases de efecto invernadero. La afinidad de sus intereses y similitud de sus posiciones en materia de política internacional del cambio climático motivó esta coordinación espontánea<sup>9</sup>.

La coalición se vio a sí misma como un puente entre los intereses en conflicto entre los países del Norte y el Sur en las negociaciones, y buscó alentar un acuerdo ambicioso comprometiéndose a actuar ellos mismos. Resolvieron dejar de esperar las reducciones de emisiones o el apoyo financiero de países ricos como Estados Unidos y lanzar un caso ambicioso para el desarrollo bajo en carbono en sus países y en el extranjero (Ciplet y Roberts 2017).

La posición de AILAC en las negociaciones climáticas en ocasiones ha puesto al grupo en desacuerdo con China, Venezuela y los otros miembros del Grupo de Países en Desarrollo de Ideas Afines. Por ejemplo, AILAC afirma que las "responsabilidades comunes pero diferenciadas" son el principio fundamental de la acción climática, y bajo ese principio ha pedido a todos los grandes emisores, especialmente a China, que reduzcan sus emisiones para garantizar que el objetivo de mantener el aumento de la temperatura media mundial por debajo de los 2°C siga siendo viable. A pesar de esta diferencia, todos los miembros del G77, incluidos AILAC y China, han podido articular algunos intereses comunes para mantener el derecho al desarrollo y sus demandas de que los países desarrollados brinden apoyo financiero y tecnológico para apoyar la respuesta de los países en desarrollo al cambio climático.

En esa misma línea, AILAC enfatiza la responsabilidad histórica de los países desarrollados para reducir las emisiones y hace hincapié en que deben cumplir su promesa de contribuir con \$ 100 mil millones para 2020 a los países en desarrollo (Edwards y Timmons 2015).

---

<sup>9</sup>AILAC: <http://ailac.org/sobre/>, (2014).

AILAC también declara que la contribución de REDD + a los esfuerzos de mitigación del cambio climático global es sustancial y puede mejorarse. Manifiesta que REDD + es una parte fundamental de las estrategias de cambio climático nacional y deberían ser consideradas en los instrumentos futuros posteriores a 2020. Que debería considerarse como una prioridad reflejando la importancia que los bosques tienen en los esfuerzos globales de mitigación del cambio climático (AILAC 2015).

### **c. ALBA**

La Alianza Bolivariana se encuentra integrada por Cuba, Granada, Antigua y Barbuda, Bolivia, Nicaragua, Venezuela, Mancomunidad de Dominica, República de Surinam, Federación de San Cristóbal y Nieves, San Vicente y Haití. La coalición ha solicitado medidas de mitigación ambiciosas por parte de los países desarrollados y la transferencia de tecnología y finanzas.

La principal posición de ALBA ha sido impulsar una mayor transparencia, inclusión y respeto por los procedimientos y principios de consenso de la CMNUCC, la necesidad de limitar el aumento de la temperatura promedio global a 1.5°C, de respetar los principios de equidad de la CMNUCC y los países que actúan de acuerdo con sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus capacidades respectivas, mantener la unidad del grupo G77 y China, en continuar el Protocolo de Kyoto y reconocer la necesidad de que los países desarrollados proporcionen niveles significativos de financiamiento climático para los países en desarrollo (Edwards y Timmons 2015).

ALBA ha insistido en los derechos de los países en desarrollo y sus esfuerzos continuos para eliminar la pobreza. Afirman la responsabilidad histórica de los países desarrollados a actuar primero como un discurso central de "justicia climática", posiciones que han desafiado a Estados Unidos y UE y enmarcan su lucha por la justicia climática. En ese sentido, el grupo hizo un llamado a los países desarrollados para cumplir sus obligaciones de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, así como a la inmediata implementación de los compromisos asumidos para el financiamiento, la transferencia de tecnología y construcción de capacidades nacionales en los países en desarrollo. Enfatizando que el tema de financiamiento es uno de los más importantes y que debe ser canalizado a través de las instancias creadas en el marco de la Convención. ALBA ha solicitado una mayor participación de los países en desarrollo en los esfuerzos globales de reducción de emisiones y que deben financiar acciones de adaptación y mitigación a los países en desarrollo (NODAL, 2015).



En lo que se relaciona con REDD + y los bosques los miembros de ALBA han adoptado diferentes posiciones, por ejemplo, Venezuela rechaza la idea de REDD+ por su relación con la financiación en base a mercados, por otro lado Bolivia en cuanto al financiamiento sostiene una posición en donde las inversiones en REDD+ sólo deben provenir de donaciones voluntarias de otros países y la plena y efectiva participación de los pueblos indígenas sugiriendo una falta de coherencia interna del grupo, pero también respetando las circunstancias específicas de cada uno de los miembros (Edwards y Timmons 2015).

## **2. Otros grupos de influencia y sus posiciones.**

A continuación, se analiza cuál es la posición de otros actores que buscan influir en los procesos de negociación acerca del cambio climático.

### **a. Pueblos Indígenas**

Los pueblos indígenas se ven afectados en modos distintos por el cambio climático, así como por las políticas o acciones aplicadas para hacerle frente. Al mismo tiempo, se pone de relieve que, como agentes del cambio, los pueblos indígenas son fundamentales para el éxito de las medidas y las políticas dirigidas a mitigar el cambio climático y adaptarse a sus efectos (Tomei 2017).

Los representantes de los pueblos indígenas han participado en las Conferencias de las Partes (COP) de la CMNUCC desde 1998. Desde 2001, las organizaciones de pueblos indígenas han sido reconocidas por la Secretaría como un grupo observador dentro de la CMNUCC y han recibido un apoyo especial como una línea de comunicación directa con la secretaría. El Foro Internacional de Pueblos Indígenas sobre Cambio Climático (IIPFCC, por sus siglas en inglés) reúne a representantes de África, Asia y América Latina, y sirve como el comité oficial indígena de la Convención. Esto ha dado la oportunidad a los pueblos indígenas para expresar sus preocupaciones (Oviedo y Fincke 2009).

A nivel de América Latina, una de las organizaciones más representativas en las negociaciones internacionales ha sido, la Coordinadora de las Organizaciones Indígenas

de la Cuenca Amazónica (COICA) <sup>10</sup>, es una organización indígena que orienta sus esfuerzos a la promoción, protección y seguridad de los pueblos y territorios indígenas. A nivel internacional la COICA se ha convertido en uno de los organismos indígenas más relevantes. Ha trabajado a favor de los derechos de los pueblos indígenas, la Declaración Universal de Derechos de los Pueblos Indígenas, Convenio 169 de la OIT (Organización Internacional del Trabajo) y el Convenio de Diversidad Biológica.

A continuación se presenta algunas de sus posiciones; COICA ha expresado sus preocupaciones respecto a los posibles impactos negativos de REDD+. Ha mencionado “que si a los bosques se les atribuye un valor monetario, en lugares donde los derechos de propiedad territorial no son claros pueden surgir nuevos conflictos entre las comunidades indígenas y locales, así como entre ellas y el Estado. Por lo tanto, estos mecanismos podrían excluir a las poblaciones locales de los procesos de implementación, así como de la repartición de beneficios, y posiblemente hasta expulsarlos de sus propios territorios” (COICA 2010, 5).

En la COP 16 (2010), surgió una alternativa a las formas tradicionales de REDD+ conocido como “REDD + indígena” o REDD+ Indígena Amazónico (RIA), que nació el 2010 como una propuesta de la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDESEP) frente a las amenazas que significaban algunos proyectos del REDD+ convencional. El 2011, RIA fue acogida y asumida por la COICA. Es una propuesta de todos los 390 pueblos indígenas que habitan en la Cuenca Amazónica que, a decir de la COICA, se construyó recogiendo los insumos y aportes de los pueblos indígenas de las nueve confederaciones de la COICA: AIDESEP (Perú), APA (Guyana), CIDOB (Bolivia), COIAB (Brasil), CONFENIAE (Ecuador), FOAG (Guyana Francesa), OIS (Surinam), OPIAC (Colombia) y ORPIA (Venezuela). Esta propuesta comparte los mismos objetivos de REDD+ pero con una estrategia de implementación adecuada a cada realidad, derechos y cosmovisión de los pueblos indígenas y la evaluación integral de los bienes y servicios ecosistémicos, además adaptada a los planes de vida, la cosmovisión y la territorialidad de cada pueblo indígena (COICA 2014).

Además, la “COICA afirma que los acuerdos Indígenas REDD + deben permanecer fuera de los mercados internacionales de carbono para evitar las medidas que explotan a los pueblos indígenas o restringen su acceso a los bosques, ya que esas medidas

---

<sup>10</sup><http://coica.org.ec/que-es-la-coica/>

pueden ser más económicas que los esfuerzos de protección forestal integral que permitan la continuación de los usos indígenas” (Abate y Kronk 2013).

COICA ha insistido a los Gobiernos presentes en la COP que respeten sus territorios. Pues si los Gobiernos quieren cumplir sus compromisos climáticos deben proteger los territorios indígenas, dado que estos contribuyen a la reducción de emisiones de GEI provenientes de la deforestación y degradación (COICA 2019).

### **b. Corporaciones**

El involucramiento de las empresas multinacionales en la búsqueda de soluciones nuevas e innovadoras para el cambio climático es de vital importancia. Primero, el cambio climático es un problema global que requiere la cooperación internacional de múltiples actores, incluidas las multinacionales; segundo las empresas multinacionales son emisores de GEI importantes en sus operaciones globales y tercero las empresas multinacionales con tecnologías avanzadas y alcance global pueden desempeñar un papel significativo en el tratamiento del problema del cambio climático (Oyson 2015).

El rol de las corporaciones y su impacto en el desarrollo económico y el comercio internacional es un serio desafío para la efectividad y el éxito de los tratados ambientales internacionales. Como se mencionó anteriormente las empresas contribuyen en gran medida a las emisiones de GEI y pueden tener un impacto negativo potencial en los asuntos internacionales. En el pasado, ha habido intentos globales en las Naciones Unidas para hacer que las empresas sean objeto de obligaciones y responsabilidades internacionales legalmente vinculantes. En 1974 se estableció el Programa de las Naciones Unidas sobre las Empresas Transnacionales y el Centro de las Naciones Unidas sobre las Empresas Transnacionales (UNCTC) para examinar la creación de un código que regiría las actividades de empresas multinacionales. Sin embargo, aún no existe un instrumento legalmente vinculante que cubra las actividades de las empresas o las responsabilidades legales en general, y mucho menos por el daño del cambio climático (Oyson 2015).

Otra iniciativa es el Pacto Global de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la Protección del Medio Ambiente y la Ley del Trabajo (Pacto Global), una iniciativa de la ONU en la cual las organizaciones voluntariamente se comprometen a alinear sus estrategias en cuatro áreas: derechos humanos, estándares laborales, medio ambiente y anticorrupción, es la iniciativa corporativa más grande del mundo. Un marco

encaminado a la construcción de un mercado global más estable, equitativo, incluyente y sustentable (InfluenceMap 2019).

No obstante, para muchos es aún necesaria una ley que obligue legalmente a las empresas a abordar el cambio climático.

A lo largo de los años, se ha observado el poder de las empresas y su influencia en las negociaciones internacionales de la CMNUCC sobre el cambio climático de varias maneras, algunas tienen que ver como la infiltración directa de las negociaciones sobre el clima desde las delegaciones internas hasta las reuniones sobre cambio climático de la ONU hasta formas más indirectas como la financiación corporativa de proyectos de la ONU. La capacidad de las corporaciones para influir en la agenda climática de la ONU a través de estos canales se ve facilitada por el apoyo de la ONU a la participación activa de las empresas en la formulación de políticas y la creación de canales específicos para la interacción y aportes del sector privado dentro de los procesos de la ONU. Las cinco vías principales son: lobbying directo; asociaciones industriales; eventos de la industria; y asociaciones (InfluenceMap 2019).

Por ejemplo, el reporte realizado por InfluenceMap's<sup>11</sup> en 2015 sobre la estrategia de las grandes empresas de energía (Shell, BP y Total) antes de París, mostró que mientras estas empresas solicitaban a los responsables de las políticas un precio sobre el carbono, ellos y sus poderosos grupos comerciales a su vez obstruían el avance de las políticas y regulaciones diseñadas para crear un precio significativo. Su análisis de 2016 mostró cuánto gastaron las empresas en el cabildeo climático; ExxonMobil, Shell y tres grupos comerciales clave gastaron más de \$ 100 millones al año en cabildeo climático obstructivo.

En la misma línea, ExxonMobil en el pasado ha creado dudas en torno al consenso científico sobre la ciencia del clima, enfatizando los impactos negativos potenciales de la acción climática en los empleos y el crecimiento, subcontratación de grupos de presión opositores y directos sobre las regulaciones climáticas. Desde París, Chevron, BP y ExxonMobil han liderado la oposición a una serie de políticas motivadas por el clima. Por ejemplo, en 2018, tanto BP como Chevron han presionado directamente a los responsables de la formulación de políticas de los EE. UU. para un retroceso en los requisitos de metano en ese país. Shell y Total han tomado medidas desde 2015 para tomar medidas positivas en cuanto a la política climática. Sin embargo, ambas compañías

---

<sup>11</sup><https://influencemap.org/report/Big-Oil-the-Price-of-Carbon-and-Obstruction-of-Climate-Regulations>

continúan apoyando la política que extenderá el papel de los combustibles fósiles y seguirán siendo parte de asociaciones comerciales de alta oposición al clima (InfluenceMap 2019).

### **3. Ecuador en las negociaciones de Cambio Climático**

#### **a. Ecuador y su marco normativo para el cambio climático**

Hasta 1991, Ecuador contaba con pocas normas ambientales. La única norma ambiental vigente era la Ley de Prevención y Control de la Contaminación Ambiental de 1976. En los años ochenta los movimientos ambientales empiezan a tomar fuerza, organizaciones ecologistas nacionales, internacionales, organizaciones indígenas y campesinas se movilizan para denunciar los impactos negativos principalmente de las actividades petroleras en el país.

A partir de la Cumbre de la Tierra en 1992 los países asumen compromisos políticos internacionales con consecuencias nacionales y locales de esta forma el país empieza a tomar decisiones de política pública, normativa e institucionalidad.

Con la adopción y ratificación de la CMNUCC en 1994 y del Protocolo de Kioto en 1999. El Ecuador se compromete a asumir compromisos para enfrentar el cambio climático. En consecuencia, el país ha venido ejecutando cambios en sus políticas nacionales de cambio climático como: mitigación al cambio climático, conservación de bosques, reducción de la erosión y gestión y conservación de recursos hídricos (Aguirre, Ojeda y Eguiguren 2010).

A pesar de que la generación de GEI en Ecuador es pequeña en comparación a los países desarrollados y que de acuerdo al Protocolo de Kioto los Países No Anexo I, no tienen la obligación de reducir emisiones; el país ha venido creando e implementado políticas públicas para enfrentar esta problemática y mitigar de manera voluntaria el cambio climático, así como plantearse el cambio de matriz productiva (Badillo 2018).

En este contexto, en el año de 1996 fue creado el Ministerio del Medio Ambiente del Ecuador mediante Decreto Ejecutivo No. 195 estableciendo al MAE como la Autoridad Ambiental Nacional y el ente rector de la gestión ambiental, a quien se le encomendó la labor de liderar la gestión en torno a los cambios climáticos, ello a nivel nacional. Además, de generar espacios de diálogo con la sociedad civil en general para compartir los avances de las negociaciones internacionales, recibir insumos para la

construcción de la posición país, rendir informes de gestión, y capacitar sobre el contexto y los temas que se negocian a nivel internacional en la CMNUCC.

En 1998 se promulgó una nueva Constitución Política de la República del Ecuador<sup>12</sup>, la cual reconocía ya el derecho a vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado y libre de contaminación además de preservar el medio ambiente y garantizar un desarrollo sustentable. En esta constitución los artículos que tratan acerca de la protección del ecosistema y medioambiente son muy cortos o inexistentes. Sólo 6 artículos discutían el cuidado del medio ambiente. Sin embargo, en la Constitución del 98 ya se pudo ver claramente la evolución del derecho constitucional ambiental que avanzó desde un reconocimiento del derecho de la persona a un medio ambiente sano para lograr un pleno desarrollo moral y material hacia el reconocimiento del desarrollo sustentable, la preservación de la biodiversidad, así como la prevención de la contaminación y la participación ciudadana. Esto constituyó una base importante para la gestión ambiental, pero no suficiente. Así en la Asamblea Constituyente del 2008, se buscó realizar cambios sustanciales en cuanto a la visión sobre el uso y protección de los recursos naturales, que fueron acogidos en la Constitución de Montecristi del año 2008.

En la Constitución del Ecuador de 2008<sup>13</sup>, diversos artículos se enfocan en la protección y el cuidado del medio ambiente, se incluye derechos a la naturaleza y derechos a la participación de las comunidades consiguen un mayor alcance (Art 57). Se cuenta con progresos en el ámbito de las políticas públicas, enfatizando en marcos normativos que tratan acerca del cambio climático. Esta perspectiva legal se la puede avizorar en el artículo 414, en donde se habla de las medidas adecuadas para la mitigación de los cambios dentro del aspecto climático, con lo cual se busca la limitación de las emisiones de GEI, de las deforestaciones y de la contaminación atmosférica, requiriendo medidas para la conservación de los bosques y la vegetación, y la protección de la población en riesgo; promover la eficiencia energética; el desarrollo y uso de prácticas y tecnologías ambientalmente limpias y sanas; así como la necesidad de las energías renovables, diversificadas, de bajo impacto que no pongan en riesgo la soberanía alimentaria; el equilibrio ecológico de los ecosistemas; y el derecho al agua (Art 413).

Además, en su Art. 74 establece que: “Las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades tendrán derecho a beneficiarse del ambiente y de las riquezas naturales

---

<sup>12</sup> Constitución Política de la República del Ecuador Sección Segunda del Medio Ambiente, Art

<sup>13</sup> Constitución de Ecuador 2008, Asamblea Nacional, Art 57, 413,414.

que les permitan el buen vivir. Los servicios ambientales no serán susceptibles de apropiación; su producción, prestación, uso y aprovechamiento serán regulados por el Estado”; por tanto, el Estado se encargará de regular los modelos de pagos por servicios ambientales. Es importante mencionar que este artículo prohíbe la apropiación de los servicios ambientales por terceros, y regula el uso prestación y aprovechamiento de los servicios ambientales.

También gran parte del patrimonio natural de Ecuador se incluye dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, garantizando la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de las funciones ecológicas, aspectos que se tratan en el Art. 405

No obstante, hay que tener en cuenta que puede resultar complicado implementar medidas de conservación de tipo regulatorio en determinadas prácticas agrícolas o forestales. Evitar que los propietarios de estas tierras destinen estas a una actividad productiva contraria a la conservación, o que limiten sus actividades productivas o que utilicen sistemas de producción ambientalmente amigables, requiere pensar en incentivos o compensaciones que les permita cubrir ese costo de oportunidad de no realizar una actividad diferente a la conservación, especialmente en algunas comunidades pobres que dependen de esta explotación para su sustento (Chafla y Cerón 2016). De hecho, un ejemplo de ello es el Programa Socio Bosque, el cual establece un contrato de conservación y no tala del bosque y la biodiversidad atado al pago de una compensación económica. Estos instrumentos si bien son un incentivo importante, han demostrado que no son suficientes para asegurar la protección de los recursos naturales.

Otra norma importante emitida en los últimos años es el Código Orgánico del Ambiente (COA)<sup>14</sup>, el cual aborda todos los temas ambientales: cambio climático, áreas protegidas, vida silvestre, patrimonio forestal, calidad ambiental, gestión de residuos, estímulos ambientales, manglares, acceso a los recursos de carácter genético, zona marina costera, biocomercio y bioseguridad. El Código en su Libro IV aborda el tema del Cambio Climático. La inclusión del Libro IV de Cambio Climático fue el tema más novedoso ya que es la primera vez en el país que se regula este tema mediante una ley orgánica. Este Libro establece los fines del Estado frente a este fenómeno; la Estrategia Nacional de Cambio Climático como un instrumento para la gestión del cambio climático; la importancia de coordinación y articulación entre la Autoridad Ambiental Nacional, entidades competentes y diferentes niveles de gobierno y, la participación del sector

---

<sup>14</sup> Registro Oficial Suplemento No. 938 el 12 de abril de 2017 y entró en vigencia un año después el 13 de abril de 2018.

privado, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidad, colectivos y ciudadanía en general en la formulación e implementación de las políticas y objetivos. Además, en términos de planificación, establece el marco legal e institucional para la planificación, articulación, coordinación y monitoreo de las políticas públicas orientadas a diseñar, gestionar y ejecutar a nivel local, regional y nacional, acciones de adaptación y mitigación del cambio climático (Art 247).

## **b. Políticas Nacionales**

A partir del año 2008 se establecieron planes nacionales con varias políticas encaminadas a tratar el cambio climático y así crear un marco político que permita la gestión de esta problemática en el país. El Plan Nacional del Buen Vivir (2009-2013), tenía por objetivo “Garantizar los derechos de la naturaleza y promover un ambiente sano y sustentable” (4), esta política incluía fomentar la adaptación y mitigación a la variabilidad climática y elaboraba una serie de acciones prioritarias que promovían la incorporación de planes y programas ante eventuales impactos originados por el cambio climático. Ya en el Plan Nacional del Buen Vivir (2013-2017), se proyecta fortalecer la gestión de riesgos para mejorar las prácticas de preparación, respuesta y recuperación frente a los posibles impactos. Se implementan medidas de mitigación y adaptación al cambio climático para reducir la vulnerabilidad económica y ambiental y mejorar la gobernanza ambiental. En el Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 Toda una Vida, se propone una gobernanza sostenible de los recursos naturales no renovables, a través del establecimiento de prácticas responsables y el establecimiento de límites a las actividades extractivas cuando amenacen áreas protegidas, territorios ancestrales, fuentes de agua, entre otros. Tiene como meta reducir el Índice de Vulnerabilidad de alta a media, de la población, medios de vida y ecosistemas, frente al cambio climático, a 2021. De igual forma, tiene como objetivo el cambio de la estructura productiva del país, pero cuya transformación sigue siendo obstaculizada por su dependencia primario exportadora y dificultades en crear una institucionalidad mucho más articulada que permita resultados más sólidos en el área ambiental.

Otra de las políticas públicas importantes ha sido la Estrategia Nacional de Cambio Climático 2012- 2025 (ENCC), documento que establece las políticas, objetivos y mecanismos que el país necesita para hacer frente tanto a los temas de mitigación, cuanto a los temas de adaptación. Se trata del principal instrumento que plantea acciones para



reducir las emisiones de GEI, potencializar los sumideros de carbono y reducir las vulnerabilidades social, económica y ambiental. La ENCC se alinea al Plan Nacional para el Buen Vivir y a las políticas públicas del país.

De forma más específica, este instrumento permite dos líneas estratégicas, estas son de adaptación y de mitigación al cambio climático.

En el caso de la adaptación, los sectores definidos como prioritarios son: 1) agricultura, ganadería y soberanía alimentaria; 2) pesca y acuicultura; 3) salud; 4) recursos hídricos; 5) ecosistemas naturales; 6) grupos humanos vulnerables; 7) turismo; 8) infraestructura; y 9) asentamientos humanos.

En cuanto a la definición de los sectores prioritarios para la mitigación se consideraron tres criterios: los sectores que generan las mayores emisiones en el país, la importancia relativa del sector en la economía del país; y los futuros compromisos que el país tendrá que cumplir con la finalidad de generar bianualmente un reporte de emisiones de gases contaminantes, es así que los sectores prioritarios son la agricultura, el suelo, energía, adecuado manejo de los desechos, y procesos industriales.

Como parte de las estrategias se pueden ver mecanismos que permiten la reducción de las emisiones devenidas de la deforestación, para lo cual se habla de la función de conservación, se trata de una gestión, por medio de la cual se protege a bosques, aumentando la reserva forestal de carbono, conocido como (REDD+) ello como un instrumento que permite la reducción de emisiones GEI.

A partir de la Estrategia Nacional de Cambio Climático, el Ecuador desarrolló el Plan Nacional de Cambio Climático (PNCC 2015 – 2018)<sup>15</sup>, instrumento diseñado para hacer efectiva la transversalización del cambio climático en la planificación de las iniciativas que se ejecutan en el país. La temporalidad del Plan Nacional concuerda con los lineamientos de acción de la Estrategia Nacional de Cambio Climático que van hasta el 2025. El Plan integra acciones dirigidas al:

- Fortalecimiento de capacidades,
- Mitigación y adaptación al cambio climático enfocando medidas de acción desde una perspectiva sectorial (energía, agricultura, agua, ecosistemas, fortalecimiento de capacidades, gestión de riesgos y territorios).

---

<sup>15</sup> Ministerio del Ambiente, Plan Nacional de cambio climático, 2015  
[url:https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/ECU/PLAN%20NACIONAL%20DE%20CAMBIO%20CLIMATICO.pdf](https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/ECU/PLAN%20NACIONAL%20DE%20CAMBIO%20CLIMATICO.pdf)

Los sectores priorizados en el PNCC y sus objetivos estratégicos son:

- Agricultura y otros usos de suelo: Implementar acciones que permitan el cambio de matriz productiva en el sector Agricultura y otros usos de suelo mejorando su capacidad de adaptación al cambio climático y reduciendo sus emisiones de GEI.
- Agua: Mejorar la gestión integral del recurso hídrico relacionado a las nuevas condiciones derivadas del cambio climático
- Ecosistemas: Impulsar acciones para mejorar la resiliencia del patrimonio natural ante los impactos del cambio climático, fomentando su potencial de mitigación del cambio climático
- Energía: Fortalecer la incorporación de criterios de mitigación y adaptación al cambio climático en las acciones dirigidas al cambio de matriz energética, logrando un desarrollo bajo en emisiones de GEI y menos vulnerable al cambio climático.

Además de los instrumento de política pública antes mencionados, el país ha trabajado en el diseño del Programa Nacional REDD+ llamado “Plan de Acción REDD+: Bosques para el Buen Vivir “, presentado en noviembre de 2016, como resultado, del trabajo que llevó a cabo el MAE con el apoyo del Proyecto ONU-REDD Proyecto Targeted Support ONU REDD-Ecuador, impulsado por el Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD Ecuador

REDD+ se concibe como un instrumento cuyo objetivo es contribuir a los esfuerzos nacionales para la reducción de la deforestación y degradación de los bosques a través de la conservación, manejo forestal sostenible, y la optimización de otros usos de suelo para reducir la presión sobre los bosques, aportando de esta forma a la reducción de emisiones de GEI (MAE 2016). Sus objetivos específicos son: Brindar apoyo a las articulaciones políticas gubernamentales y nacionales, permitir el apoyo de la transición hacia sistemas mucho más productivos, mejorar el manejo de los recursos forestales, y contribuir a la sostenibilidad de iniciativas que permiten la reducción de gases GEI (MAE 2016).

El Proyecto ONU REDD<sup>16</sup> logró los siguientes resultados hasta 2016:

---

<sup>16</sup>[http://www.ec.undp.org/content/ecuador/es/home/operations/projects/environment\\_and\\_energy/proyecto-targeted-support-onu-redd.html](http://www.ec.undp.org/content/ecuador/es/home/operations/projects/environment_and_energy/proyecto-targeted-support-onu-redd.html)

- La estrategia nacional REDD+ denominada “Plan de Acción REDD+: Bosques para el Buen Vivir”, que tiene consistencia con los objetivos y prioridades nacionales, así como también responde a las decisiones relevantes bajo la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático.
- Apoyo al fortalecimiento de un marco político, legal e institucional y financiero para la implementación del Plan de Acción REDD+. Este marco incluye una arquitectura financiera y mecanismos de implementación para financiamiento ambiental con énfasis en cambio climático.
- Apoyo a la conformación de la Mesa de Trabajo REDD+: Bosques para el Buen Vivir, que es un espacio de diálogo e involucramiento de actores clave, que se enmarca en los procesos de participación que acompañan a la implementación de REDD+. Esta Mesa de Trabajo está conformada por 26 Organizaciones de la Sociedad Civil y de pueblos, comunidades y nacionalidades a nivel nacional.

El Plan de Acción REDD+ tiene objetivos como: Reducir 20% de emisiones de GEI brutas para el año 2025; y la implementación de medidas que reduzcan la deforestación.

Como vemos, el país ha venido implementando acciones para implementar el mecanismo REDD+, pero para Cenamos y otros (2011, 17-23), muchos países que desarrollan e implementan iniciativas y políticas relacionadas a REDD+ tienen como una de sus actividades principales la explotación de petróleo que trae consigo la deforestación y degradación de bosques, como es el caso de Ecuador. De igual forma, políticas de desarrollo ligadas con la minería y el cambio de uso de tierras forestales son políticas recurrentes en el país. Entonces, a pesar de los esfuerzos para evitar la deforestación aún falta mucho para que el tema de la protección de bosques naturales sea tratado de manera central y transversal.

### **c. La Institucionalidad del cambio climático**

Uno de los aspectos más importantes para la implementación de las políticas de cambio climático nacionales y el cumplimiento de los acuerdos internacionales es la capacidad institucional que tienen los países para diseñar, negociar e implementar políticas de cambio climático. Esta no es una tarea sencilla.

La institucionalidad climática en Países de América Latina enfrenta varios retos, entre ellos, la transversalidad de la problemática climática, es decir la necesidad de

integrar y articular las políticas climáticas con políticas sectoriales y políticas macroeconómicas. Ya que de no llevarse a cabo, el impacto de las medidas de mitigación y adaptación es muy limitado (Ryan 2012).

Las estrategias, ya sean políticas, programas, normativas que el Ecuador plantee a nivel local están en gran parte determinados o influenciados por el marco institucional, el cual incluye desde la autoridad nacional competente en cambio climático que es el MAE, hasta los espacios de articulación y diálogo, nacionales y locales. La capacidad de articular los diferentes espacios y niveles de toma de decisiones, se verá reflejada en el cumplimiento de los compromisos internacionales de mitigación y adaptación.

La transversalización del cambio climático requiere al menos tres condiciones: (i) una visión clara de las relaciones existentes entre el modelo productivo de un país y las emisiones de GEI; (ii) Competencias claras de los diferentes entes estatales en cuanto a la generación de políticas y normativas de cambio climático; (iii) Compromiso político a nivel gubernamental para enfrentar el cambio climático y generar el respaldo suficiente a las entidades rectoras para generar políticas y normativas que permitan enfrentar la problemática.

En el caso de Ecuador, mediante el Decreto Ejecutivo 1815 (2009) se declaró la mitigación y la adaptación al cambio climático como política de Estado y se definió al Ministerio del Ambiente como el ente a cargo de la formulación y ejecución de la estrategia nacional y el plan en materia de cambio climático, incluyendo la creación de un mecanismo de coordinación y articulación interinstitucional en todos los niveles del Estado.

A fin de promover la transversalización, a través del Decreto Ejecutivo 495 (2010) se creó el Comité Interinstitucional de Cambio Climático (CICC), conformado por el Ministerio del Ambiente, el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, los Ministerios Coordinadores de Patrimonio, Desarrollo Social, Sectores Estratégicos y Producción, Empleo y Competitividad, y las Secretarías Nacionales de Agua y Gestión de Riesgos. Con lo cual se impulsa estrategias para el cambio climático a nivel nacional.

Este decreto fue reestructurado mediante el Decreto Ejecutivo 064 (2017) a fin de que el CICC esté conformado por: el Ministerio del Ambiente, el Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Agricultura y Ganadería, Ministerio de Electricidad y Energía Renovable, Ministerio de Industrias y Productividad, Secretarías Nacionales de

Agua y Gestión de Riesgos, Asociación de Municipalidades Ecuatorianas y Consorcio de Gobiernos Provinciales del Ecuador.

Para el proceso de negociación internacional en el CMNUCC, el país cuenta con dos puntos focales: un focal técnico (MAE) y un punto focal político (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana), estas dos instituciones dan seguimiento a las negociaciones de cambio climático. Además, el MAE y la Cancillería lideran este proceso, pero la coordinación gubernamental para cambio climático se hace en el CICC, que están a cargo de implementar y diseñar una política de cambio climático del país. El Comité mantiene reuniones de coordinación con estas instituciones donde se realiza un informe de las anteriores decisiones o de las decisiones más recientes, más relevantes de las negociaciones de cambio climático.

En cuanto al mecanismo REDD, mediante el Acuerdo Ministerial No. 33 publicado en el R.O. No. 17 de 18 de junio de 2013, se designó al Ministerio del Ambiente como la Autoridad Nacional REDD+ (AN-REDD+) con competencia exclusiva para la regulación e implementación del mecanismo REDD+ en el país.

Respecto a la institucionalidad del cambio climático y su relevancia en el cumplimiento de los compromisos internacionales, autoridades y técnicos del Ministerio del Ambiente coinciden en la necesidad de generar capacidades institucionales internas:

“Hay que generar una gran capacidad interinstitucional, [...] un montón de arreglos institucionales para la coordinación de la implementación de estos compromisos y para las que hay que aumentar el involucramiento de los actores nacionales. Lo que se plantea hacer el Ecuador de 2020-2025 [...] tienen que estar involucradas [instituciones] el Ministerio de Salud, Ministerio de Recursos Naturales No renovables, MAGAP, GADs, etc.”<sup>17</sup>.

Además de ello, se señala la importancia del MAE en términos de planificación y coordinación y de los GAD, el sector privado en la ejecución de políticas de cambio climático:

“Todas las actividades que se están haciendo en materia de cambio climático, desde el punto de vista del MAE, es más un rol de planificación en coordinación con las instituciones rectoras, pero quienes ejecutan eso en el territorio son los Gobiernos locales, las empresas, la gente, las direcciones provinciales, todos ellos tienen que ayudar a ejecutar las acciones de cambio climático” (Mogro 2019, entrevista personal, ver Anexo 1).

---

<sup>17</sup> Andrés Mogro, Director Nacional de Adaptación al Cambio Climático-Ministerio del Ambiente, entrevista personal, ver Anexo 1.

Por su parte, Pamela Rocha<sup>18</sup> señala la necesidad de incluir entes como SENPLADES, el Ministerio de Finanzas:

“[...] Tenemos ahí una limitación que el último Decreto que publicó el Presidente no le incluyó actores importantísimos como SENPLADES, como el Ministerio de Finanzas. Entonces frente a esa limitación, lo que hizo el Ministerio del Ambiente es crear unos grupos Ad hoc que son reunidos para ese tema específico, entonces no son miembros oficiales del CICC porque no están en el decreto pero de todas formas ellos son muy importantes, entonces también contribuyen”.

La funcionaria sugiera además

“Fortalecer la parte de la coordinación interinstitucional, creo que el MAE ha hecho un trabajo muy bueno coordinando con varios actores, pero es como que estamos todavía empezando, no hay todavía, al menos cuando les reunimos a los Ministros, todavía están un poco perdidos y como que no se empoderan mucho del tema, y hay que verlo como algo que nos afecta a todos independientemente si es Ministerio de Turismo, de Trabajo. Entonces me parecería esa parte de fortalecimiento interinstitucional es también una limitante.”(Rocha 2019, entrevista personal, ver Anexo 2)

Ante este desafío, la creación de espacios de coordinación interministeriales situados en áreas de ministerios o secretarías de ambiente es la acción más generalizada, pero se enfrentan a ciertas limitaciones, ya que no abordan el problema de la asimetría de poder real que tienen las áreas climáticas frente a otras entidades de gobierno. De la misma manera, otro reto para las unidades de cambio climático creadas dentro de ministerios que están a cargo de políticas sectoriales como agricultura, infraestructura, etc., es la limitada relevancia política de estas áreas para incidir sobre las líneas centrales de acción de dichos ministerios (Ryan 2012).

Un segundo aspecto a considerar en relación a la institucionalidad, es los marcos temporales de acción para enfrentar el cambio climático, lo cuales no condicen con los tiempos de la política. Lo que significa que los procesos del cambio climático se desarrollan en términos temporales mucho más extensos que los períodos electorales en países con sociedades democráticas. Haciendo difícil la implementación de las políticas climáticas, cuyos beneficios se van apreciar en el largo plazo. Más aún la incertidumbre

---

<sup>18</sup> Pamela Rocha, Directora de Ambiente y Desarrollo Sostenible en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, entrevista personal, ver Anexo 2.

en relación a las posibles consecuencias de los procesos de cambio climático y los impactos que pueden tener las políticas de mitigación y adaptación. (214)

Por último, para lograr la efectiva implementación de la política se requiere de acciones de gobierno que en muchos casos son complejas y costosas en términos políticos y económicos. La problemática del cambio climático aún no ocupa un lugar destacado en la agenda local, la construcción de coaliciones sociales y políticas más amplias debe ser un objetivo estratégico para los actores comprometidos con la problemática climática. Esto fortalecería la capacidad de incidencia y negociación de funcionarios gubernamentales que intentan avanzar la agenda climática en los gobiernos locales.

#### **4. Análisis de iniciativas nacionales en las negociaciones de cambio climático**

A continuación se realiza un breve análisis de algunas iniciativas presentadas en las negociaciones de cambio climático, si bien estas no ocurrieron en el marco de las COP 21 y COP 23, sí reflejan algunos aportes interesantes por parte de Ecuador y sus esfuerzos por evitar las emisiones de carbono y alentar la transición al desarrollo sostenible.

##### **a. Emisiones Netas Evitadas (ENE)**

En la COP 16 de Cancún en 2010 el Ecuador presentó la propuesta sobre la introducción del concepto de las Emisiones Netas Evitadas (ENE), la cual representaba una oportunidad para que los países en desarrollo puedan recibir beneficios económicos, transferencia de tecnología y construcción de capacidades por evitar la emisión de GEI. Es decir, los países desarrollados y aquellos países con metas establecidas de mitigación serían los compradores y los países en desarrollo los vendedores. El objetivo del mecanismo era conseguir una reducción neta de emisiones y evitar nuevas emisiones a la atmósfera (Ferrin y Sánchez 2017).

En la COP 21, el país se centró en este tema ya que los incentivos que otorgaba Kioto en cuanto a la defensa del ambiente eran insuficientes. Por ejemplo, en temas de reforestación, el sistema compensaba a los países que reforestaban, pero no lo hacía a países que no habían deforestado y cuyos bosques estaban aportando al almacenamiento de carbono. Es por esto que, si se lograba la ampliación de los incentivos de Kioto hacia las ENE, se podría beneficiar a muchos países en desarrollo para que conviertan sus

economías basadas en la extracción de combustibles fósiles, en economías exportadores de servicios ambientales.

La propuesta fue presentada no logró conseguir la aceptación debida para ser aprobada como mecanismo formal de mitigación del cambio climático. En la dinámica de las Conferencias, se ve complicado que se gane la atención a propuestas como la ecuatoriana por varias razones. Primero, porque la mayor parte de la atención se centra en los compromisos de reducción de emisiones de GEI que se han incumplido y en los compromisos futuros. Segundo, porque la atención y la presión están sobre las naciones que no ratifican los acuerdos y que son las que emiten mayores cantidades de GEI a la atmósfera. Tercero, porque de acuerdo a lo sucedido con otras propuestas, ellas están respaldadas por varias experiencias que validan la factibilidad de la propuesta y que por lo general han ocurrido en varios países, lo que hace que la propuesta sea respaldada por otras naciones (Ferín y Sanchez 2017).

#### **b. Iniciativa Yasuní ITT**

Otra de las iniciativas planteadas por Ecuador fue la Iniciativa Yasuní-ITT, la cual fue presentada oficialmente al país por el entonces presidente Rafael Correa en el año 2007 y luego fue presentada en diferentes espacios internacionales con el fin de lograr el apoyo de la comunidad internacional. Si bien esta iniciativa no se acopla a los principios y ejes centrales del Protocolo de Kioto, el gobierno del Ecuador presentó el concepto de las emisiones netas evitadas como un nuevo mecanismo para la mitigación al cambio climático (Espinosa y Mancera 2015).

La Iniciativa Yasuni-ITT plantea un mecanismo innovador para proteger la región del Yasuní localizada en la Amazonía ecuatoriana con un área aproximada de 17570 km<sup>2</sup>, que comprende el Parque Nacional Yasuní y el territorio Huaorani, declarada como Reserva de Biósfera por la UNESCO en 1989. Cabe mencionar que la zona comprende uno de los hotspots más biodiversos en la región amazónica y el mundo. Además, es territorio de varios grupos indígenas, entre ellos los Huaorani y pueblos indígenas en situación de aislamiento protegidos, desde 1999, por la Zona Intangible Tagaeri Taromenane. En la zona también habitan indígenas de las nacionalidades Kichwa y Shuar (263).

La Iniciativa Yasuní-ITT proponía la no extracción de petróleo en una parte del Parque Nacional Yasuní conocida como Ishpingo-Tambococha-Tiputini (ITT) a cambio



de una compensación financiera de la comunidad internacional equivalente al 50% del valor de las reservas de petróleo en esa zona que representaría unos 846 millones de barriles de petróleo, que abarcaría \$ 3.6 mil millones en 13 años e invertir lo recaudado en la creación de energías alternativas respetuosas con el medio ambiente y en políticas sociales. Desde su anuncio, la Iniciativa Yasuni-ITT recibió apoyo mundial y fue reconocida como un instrumento innovador para la mitigación del cambio climático (Bucaram y Fernandez 2013).

El objetivo principal era contribuir a la lucha contra el cambio climático e iniciar paralelamente un cambio de matriz productiva en el país. El propósito de la Iniciativa también radicaba en ser un ejemplo y concienciar al mundo de que un cambio de matriz energética era necesario (Becerra 2016).

La iniciativa surge como una respuesta a la negativa experiencia con la petrolera Chevron-Texaco, ello hizo que surgiera en Ecuador una sociedad preocupada por los impactos de las actividades petroleras en el ambiente y en las poblaciones indígenas. La propuesta de dejar el crudo bajo el suelo del Bloque ITT fue construida poco a poco por la sociedad civil. Ya desde 1997 organizaciones como Acción Ecológica y Oilwatch reclamaban la no extracción del petróleo de la Amazonía. En 2003 la moratoria de extracción del bloque ITT del Parque Nacional de Yasuní fue presentada al Ministerio de Ambiente por la Fundación Pachamama, el Centro de Derechos Económicos y Sociales (CDES) y Acción Ecológica. Pero no fue hasta la presidencia de Rafael Correa que la propuesta empieza a ser estudiada. El 5 de junio de 2007 se presentó oficialmente la Iniciativa Yasuní-ITT en el Palacio Presidencial. Y el 27 de septiembre de 2007 el presidente Rafael Correa, en su discurso en la Naciones Unidas en Nueva York, anunció la Iniciativa a nivel internacional. La primera fase de la Iniciativa fue de diseño y planificación, 2007-2010, y la segunda fase se inició en 2010 con la creación de un fondo fideicomiso entre el Gobierno de Ecuador y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Becerra 2016).

Muchos gobiernos mostraron su interés y apoyo hacia la iniciativa, el equipo negociador de la Iniciativa Yasuní-ITT afirmaba que España, Noruega, Alemania e Italia tenían planificado canjear deuda a favor del proyecto y que países como Bolivia, Brasil, Nigeria, Surinam y Taiwán tenían interés en conocer el procedimiento de creación de la Iniciativa para crear proyectos similares. Gobiernos europeos ofrecieron su apoyo y ayuda técnica. Alemania por ejemplo se comprometió a dar una suma anual de \$50 millones por trece años, condicionada por la creación legal de un fondo fiduciario. El 16

de enero de 2008 se autoriza al Ministerio de Economía y Finanzas para la creación del Fideicomiso para la Transición Energética (MRE), que luego en el 2010 paso a ser el Fondo Yasuní, cuya administración estaría a cargo del PNUD. Sin embargo, algunos países no querían contribuir hasta que no se definiera la gestión y administración del fideicomiso. No fue hasta el año 2009 que se empezó a negociar la propuesta de creación del Fideicomiso con el PNUD por parte del Ministro de Relaciones Exteriores Fander Falconí. Ya en 2010 finalmente se llevó a cabo la firma del fideicomiso por parte del gobierno de Ecuador y por parte del PNUD.

Chile fue uno de los primeros países en realizar un aporte, ello en el año 2010 Con una transferencia de 100 mil dólares para apoyar a la propuesta ecuatoriana. Y España se convirtió en el primer país europeo en aportar al fondo. Desde el primer momento los países que se habían comprometido a contribuir a la Iniciativa eran España y Alemania. Pero un cambio en el gobierno alemán resulto en la no contribución a la Iniciativa Yasuní-ITT. Refiriéndose a esta como un instrumento desacertado y que se determinaba por los ingresos no percibidos de los recursos petroleros, pero no por la reducción de emisiones de CO<sub>2</sub>. (Rival 2009) (Becerra 2016).

Finalmente, sólo se logró un aporte de 0,37% del total (13.3 millones de dólares). Después de 6 años, el 15 de agosto de 2013 se finalizó la Iniciativa Yasuní-ITT (Becerra 2016).

Algunos hechos pueden ayudar a explicar los motivos que impidieron que la Iniciativa tenga éxito, entre ellos se encuentra la Gran Recesión de 2008 que afectó a los países del norte. Ello redujo las posibilidades de obtener mayores recursos destinados a la Iniciativa (Becerra 2016).

Por otra parte, la Iniciativa era única, ningún otro país había propuesto no extraer sus recursos para contribuir a la lucha contra el cambio climático a cambio de una compensación económica; por lo cual existía el temor de que esta propuesta pudiera sentar precedentes para que otros países ricos en combustibles fósiles quieran seguir el mismo ejemplo y por tanto afectar el mercado y por lo tanto presionar hacia un cambio real de la matriz energética, modelo con el que no muchos países están de acuerdo.

Por otra parte, a nivel nacional si bien el gobierno del Ecuador había manifestado su apoyo a la iniciativa, se encontraba frente a la disyuntiva de dejar de explotar recursos petroleros, primer recurso de ingresos del país. De ahí que, si bien existía la Iniciativa Yasuní-ITT, el gobierno trabajaba paralelamente en un Plan B que buscaba la explotación de los yacimientos de petróleo (Becerra 2016).

Para Carlos Larrea<sup>19</sup>:

“En el caso de la Iniciativa Yasuní ITT nunca tuvimos una posición coherente de la delegación en las COP frente a la iniciativa. [...] el Presidente dio varios discursos y tenía una posición, pero era una posición que él definía sin mayor consulta y que tampoco era muy favorable, porque siempre estaba amenazando con la extracción del petróleo como una alternativa si no le daban el dinero y eso como política de negociación restaba credibilidad a la iniciativa”.

Para Larrea, la propuesta se podría retomar, pero sería necesario restaurar la credibilidad de la comunidad internacional.

#### **4.1 Análisis de las Iniciativas del Ecuador en la COP 21-París.**

##### **a. Posición Nacional ante COP 21-Acuerdo de París**

Entre los temas prioritarios para el país en la COP 21 se encontraban<sup>20</sup>:

- El diseño de los Planes Nacionales de Adaptación (NAP) y el proceso relacionado a la formulación, implementación y seguimiento de los NAPs. Tema de interés para la elaboración de su Plan Nacional de Cambio Climático

- El impulso al acceso libre al conocimiento e información en concordancia con lo planteado en la Constitución del 2008 y en la Ley Orgánica de Educación Superior fortaleciendo la propuesta del grupo de G77+ China respecto a la importancia de la educación y el acceso libre al conocimiento para la concientización de la población frente a los efectos adversos del cambio climático y las medidas necesarias para combatirlo.

- Procurar el mantenimiento del Fondo de Adaptación y de los MDL como mecanismo importante para financiar medidas de mitigación en países en desarrollo.

- En cuanto al tema de financiamiento; en las negociaciones internacionales el Ecuador permanentemente ha articulado con G77+China sus posicionamientos nacionales y ha apoyado sobre la definición de un mecanismo financiero transparente y robusto para el financiamiento climático para los países en desarrollo.

- Mantener un protagonismo en cuanto a las negociaciones relacionadas a financiamiento bajo la Convención, a través de elementos diferenciadores e innovadores

---

<sup>19</sup> Carlos Larrea, Profesor de la Universidad Andina Simón Bolívar, entrevista personal, ver Anexo 3.

<sup>20</sup> Posición Nacional para la Vigésima Primera Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (2015) Documento no publicado.

que sustenten objetivos más ambiciosos, junto con los valores como los de justicia ambiental, deuda ecológica, responsabilidad histórica y en concordancia con lo recogido en la Constitución en lo referente al reconocimiento de los derechos de la naturaleza, como una perspectiva concreta de dar respuesta al cambio climático.

-Solicitar el cumplimiento del compromiso por parte de los países desarrollados de transferir USD 100,000 millones anuales hasta el año 2020, con el fin de atender de forma balanceada, las necesidades de adaptación y mitigación de los países en desarrollo.

-Dentro del tema de mitigación, uno de los temas de seguimiento prioritario bajo el SBSTA ha sido la negociación de las “Orientaciones metodológicas para las actividades relativas a la reducción de emisiones por deforestación y degradación de los bosques y el papel de la conservación, la gestión sostenible de los bosques y aumento de las reservas forestales de carbono en los países en desarrollo”. Al respecto para el Ecuador este tema es de gran relevancia y busca que dichas metodologías se aprueben para dar continuidad a los proyectos nacionales sobre REDD.

-El Ecuador contribuye con acciones de mitigación en el sector forestal a través del Programa Nacional REDD+ (Reducción de emisiones por deforestación y degradación forestal, conservación de las reservas de carbono, manejo sostenible de los bosques y el aumento de reservas de carbono forestal). Ecuador ha estado involucrado en las negociaciones relacionadas a REDD+, que incluyen la discusión sobre la necesidad de guías adicionales para la implementación de las salvaguardias del mecanismo, el desarrollo de guía metodológica para enfoques de no-mercado y temas metodológicos relacionados a beneficios de no-carbono.

-Mecanismos de mercado y no mercado de la Convención, bajo este tema el Ecuador ha buscado que la propuesta Emisiones Netas Evitadas se apruebe como parte del marco.

## **b. Los compromisos de Ecuador ante la COP 21**

El país inició su proceso de diseño de la NDC en 2017 y que finalizó en marzo de 2019.

En su Contribución Tentativa Determinada a Nivel Nacional (INDC), el Ecuador tenía como objetivo alcanzar un 90% de energía limpia, que provendría principalmente de hidroeléctricas. Esto se alcanzaría a través de las siguientes políticas nacionales<sup>21</sup>:

- Programa nacional que permita la introducción de cocinas de inducción( 5’80.000 de cocinas introducidas en el Ecuador)
- Una capacidad instalada de generación eléctrica proveniente de plantas hidroeléctricas de 2828MW adicionales al BAU en el primer escenario y de 4382MW adicionales en una segunda etapa.

Mediante el Programa Nacional de Restauración Forestal, restaurar 500.000 hectáreas adicionales hasta el 2017 e incrementar este valor en 100.000 hectáreas por año hasta el 2025.

- Implementación de proyectos y programas con beneficios de desarrollo sostenible y cambio climático: el Tren Eléctrico Transamazónico, los proyectos eólicos San Cristobal y Villonaco, el proyecto de reemplazo masivo de focos incandescentes por focos ahorradores (CFL) y el Cambio de la Matriz Energética del Ecuador.
- Conservación de áreas protegidas, manejo de reservorios de carbono, sistemas de recolección de agua.
- Fortalecimiento de resiliencia de comunidades vulnerables con enfoque en seguridad alimentaria. Identificación de áreas vulnerables a la sequía y degradación de la tierra para promover prácticas sostenibles de manejo de la tierra y sistemas de captación de agua. Análisis de vulnerabilidad de infraestructura y disponibilidad de agua para centrales hidroeléctricas frente a los efectos del cambio climático.

Las INDC fueron un medio para que cada Parte comunique los pasos y acciones que tomarán para abordar el cambio climático en el contexto de sus propias circunstancias, capacidades y prioridades nacionales. En cuanto a esto, Carlos Larrea<sup>22</sup> menciona que “proyectos como las cocinas de inducción y el tren eléctrico no están ligados a una política real de mitigación” (ver Anexo 3).

---

<sup>21</sup> Contribución Tentativa Nacionalmente Determinada de Ecuador (INDC), 2015

<sup>22</sup> Carlos Larrea, Profesor de la Universidad Andina Simón Bolívar, entrevista personal, ver Anexo 3

Para Andrés Mogro<sup>23</sup> las INDC fueron un ejercicio preparatorio para el país para identificar algunas acciones viables que pueden ser asumidas como compromisos nacionales para enfrentar el Cambio climático:

“El INDC [...], era un compromiso de preparar tentativamente lo que los países podrían presentar en el marco del Acuerdo de París, entonces nosotros preparamos eso a lo largo de 2015 y lo presentamos en octubre de 2015 a Naciones Unidas, pero el INDC tenía el objetivo de ser algo tentativo estaba más concentrado a los temas de mitigación de cambio climático y no contemplaba las decisiones del Acuerdo de París [...], Nosotros no validamos nuestra INDC que fue nuestro primer ejercicio [...], porque a nuestra perspectiva la INDC tiene el objetivo de implementar el Acuerdo de París y eso es lo que dice el AP en el Art 3, pero era imposible hacer eso antes de que el AP existiera; entonces era más o menos decir tu plan para implementar una estrategia antes de que la estrategia exista”

El país inició su proceso de diseño de la NDC en 2017 y el 29 de marzo de 2019 Ecuador presentó su primera Contribución Determinada a Nivel Nacional (NDC). Este proceso se llevó a cabo aproximadamente durante dos años con más de 150 entidades del sector público, privado, academia, sociedad civil y organismos internacionales. El objetivo general de la NDC es implementar políticas, acciones y esfuerzos que promuevan la reducción de gases de efecto invernadero y el aumento de la resiliencia y disminución de la vulnerabilidad a los efectos adversos del cambio climático en los sectores priorizados en la Estrategia Nacional de Cambio Climático<sup>24</sup>.

En cuanto a mitigación el objetivo principal es contribuir a la reducción GEI identificando sectores, medidas y líneas de acción por lo cual en el componente de mitigación se abordaron los cinco sectores priorizados en la Estrategia Nacional de Cambio Climático del Ecuador 2012-2025, los cuales son la agricultura, energía, procesos industriales, uso del suelo, cambio de uso de la suelo y silvicultura (USCUSS) y residuos.

El periodo de implementación de la NDC es 2020-2025. Durante este periodo se implementarán líneas de acción identificadas a partir del proceso participativo intersectorial multinivel con múltiples actores de distintos niveles. Al año 2025 se evaluará el avance de la implementación de las líneas de acción identificadas. Las líneas de acción y las iniciativas identificadas corresponden a un potencial de reducción de

---

<sup>23</sup> Andrés Mogro, Director Nacional de Adaptación al Cambio Climático-Ministerio del Ambiente, entrevista personal, ver Anexo 1.

<sup>24</sup> Primera Contribución Determinada a Nivel Nacional (NDC), Ministerio del Ambiente, 2019

emisiones a través de esfuerzos nacionales (incondicionado)<sup>25</sup>, así como con el apoyo internacional (condicionado)<sup>26</sup>.

A continuación, se resumen las líneas de acción para cada sector priorizado en la NDC de Ecuador.

<b>Sector Energía</b>		
	Escenario incondicional	Escenario condicional
Líneas de acción	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impulsar al uso de la energía renovable.</li> <li>• Fortalecer la eficiencia energética y el cambio de conducta del consumo.</li> <li>• Fomentar e implementar la movilidad sostenible.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incorporar, reformular y actualizar normativa que impulse el uso de energía sostenible y eficiencia energética.</li> <li>• Desarrollar e implementar el transporte seguro y sostenible.</li> <li>• Promover el uso y desarrollo de energía renovable, garantizando plena accesibilidad.</li> </ul>
Iniciativas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo de Centrales Hidroeléctricas</li> <li>• Programa de Eficiencia Energética Optimización de Generación Eléctrica y Eficiencia Energética (OGE&amp;EE)</li> <li>• Utilización del gas asociado al petróleo para la generación de energía eléctrica y producción de GLP.</li> <li>• Programa de Cocción Eficiente: Reemplazo de cocinas de Gas Licuado de Petróleo (GLP) por cocinas de inducción</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plan Nacional de Eficiencia Energética: Proyectos de identificación de usos finales de la energía en los sectores residencial, comercial y público.</li> <li>• Programa de Eficiencia Energética - Optimización de Generación Eléctrica y Eficiencia Energética (OGE&amp;EE):  Ampliación del Programa.</li> <li>• Acciones de reducción de emisiones de GEI en transporte de carga. Acciones de reducción de emisiones de GEI en transporte de pasajeros en Quito, Guayaquil y Cuenca.</li> <li>• Eficiencia energética en el sector de Hidrocarburos: Recambio de motores</li> </ul>

<sup>25</sup> Medidas y acciones que el país puede implementar en función de sus propios recursos y dentro de sus propias capacidades.

<sup>26</sup> Medidas el país está dispuesto a emprender si se dispone de medios de apoyo desde la cooperación internacional.

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transporte Público Eficiente: Operación del Metro de Quito (22 km) y Tranvía de Cuenca (12km).</li> </ul>	del Sistema de Oleoductos Transecuatoriano (SOTE).
<b>Sector Agricultura</b>		
	Escenario incondicional	Escenario condicional
Líneas de acción	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollar investigación y generación de sistemas de información para fortalecer la gestión del cambio climático en el sector agropecuario.</li> <li>• Promover el desarrollo pecuario sostenible a nivel nacional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollar investigación y generación de sistemas de información para fortalecer la gestión del cambio climático en el sector agropecuario.</li> <li>• Promover el desarrollo pecuario sostenible a nivel nacional.</li> <li>• Desarrollar e implementar sistemas agros productivos sostenibles a nivel nacional.</li> </ul>
Iniciativas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prácticas de ganadería climáticamente inteligente.</li> <li>• Implementación de prácticas pecuarias sostenibles a nivel nacional que reduzcan emisiones de GEI, aporten a la resiliencia del cambio climático e incrementen la productividad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proyecto Nacional de Ganadería Sostenible: Implementación de prácticas pecuarias sostenibles a nivel nacional.</li> <li>• Plan de Implementación de Medidas y Acciones REDD+: Implementación de prácticas pecuarias sostenibles a nivel nacional que reduzcan la deforestación.</li> </ul>
<b>Sector Procesos Industriales</b>		
Líneas de acción	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Disminuir las emisiones de GEI mediante adiciones en la producción de cemento.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Disminuir las emisiones de CO2 mediante adiciones en la producción de cemento.</li> <li>• Promover la investigación sobre medidas de mitigación para el sector Procesos Industriales.</li> </ul>



		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyar la generación; el intercambio y la difusión de información para impulsar acciones de mitigación.</li> </ul>
Iniciativas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reducción de emisiones de GEI en el sector cementero: Sustitución de clínker en el cemento por adiciones.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reducción de emisiones de GEI en el sector cementero: ampliación.</li> </ul>
<b>Sector Residuos</b>		
Líneas de acción	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover la captura activa de metano en rellenos sanitarios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Generar alianzas público-privadas para la reducción de gases de efecto invernadero en la gestión de residuos.</li> <li>• Impulsar campañas inclusivas de sensibilización a la población e industria en la gestión de residuos sólidos y líquidos.</li> </ul>
Iniciativas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Captura activa de metano y generación eléctrica del relleno sanitario de El Inga (Quito) y del relleno sanitario de Pichacay (Cuenca): Captura activa y quema de biogás.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Captura activa de metano en relleno sanitario de Santo Domingo de los Tsáchilas y Ambato.</li> <li>• Compostaje de residuos orgánicos de mercados y residuos de jardinería.</li> </ul>
<b>Sector USCUS</b>		
Líneas de acción:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conservar el patrimonio natural.</li> <li>• Fortalecer el manejo forestal sostenible.</li> <li>• Fortalecer la restauración del patrimonio natural.</li> <li>• Fortalecer el control forestal.</li> <li>• Fortalecer el Sistema Nacional de Áreas Protegidas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecer el manejo forestal sostenible.</li> <li>• Impulsar acciones para la restauración del patrimonio natural.</li> <li>• Fortalecer e incrementar el establecimiento y manejo de las plantaciones forestales comerciales sostenibles.</li> <li>• Fortalecer e incrementar la superficie de áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.</li> </ul>
Iniciativas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa Integral Amazónico de Conservación de Bosques y</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plan de Acción REDD+ del Ecuador “Bosques para el Buen Vivir” 2016-</li> </ul>

	Producción Sostenible (PROAmazonía).	2025: contribuir a los esfuerzos nacionales para la reducción, monitoreo, reporte y verificación de la deforestación y degradación de los bosques a través de la conservación, manejo forestal sostenible
--	--------------------------------------	---

Fuente: NDC, Ecuador, 2019.

Elaboración propia

En cuanto a adaptación, el objetivo principal es incrementar la capacidad de adaptación, promover la resiliencia al clima y reducir el riesgo ante los efectos del cambio climático esto mediante el Plan Nacional de Adaptación que contribuirá en la generación de instrumentos útiles para la gestión de adaptación en el país. Los objetivos del Plan serán: reducir la vulnerabilidad a los impactos del cambio climático, a través del incremento de la capacidad adaptativa y construcción de resiliencia en los sectores priorizados establecidas en la ENCC. El Proyecto empezó en abril de 2019, previéndose que las condiciones habilitantes para la adaptación al cambio climático y el propio Plan Nacional de Adaptación estarán disponibles en 2022.

Los sectores prioritarios y objetivos establecidos son:

Sectores	Objetivos (Nivel Macro)
<b>Patrimonio Natural</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mejoramiento de instrumentos de política pública de patrimonio natural que incorporan la adaptación al cambio climático.</li> </ul>
<b>Patrimonio Hídrico</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fortalecimiento del Sistema Nacional Estratégico del Agua para incrementar la capacidad adaptativa del sector hídrico en territorio</li> </ul>
<b>Sectores Productivos y Estratégicos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Inclusión de la variable climática en políticas públicas e instrumentos de gestión de riesgos y de la planificación sectorial</li> </ul>
<b>Asentamientos Humanos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Desarrollo e implementación de la política pública de hábitat, ordenamiento territorial, planificación territorial y gestión de suelo,</li> </ul>

<b>Salud</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Emisión de políticas públicas, basadas en la mejor información disponible, que permitan enfrentar impactos del cambio climático sobre la salud</li> </ul>
<b>Soberanía Alimentaria, Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diseño e implementación de política pública para fortalecer la resiliencia climática de los sistemas agroalimentarios y promoción de gobernanza responsable sobre el uso y manejo del suelo.</li> </ul>

Fuente: NDC, Ecuador, 2019.  
Elaboración propia

Cabe mencionar que la implementación de las acciones de adaptación al cambio climático tiene como barreras y desafíos la falta de políticas y estándares técnicos que permitan integrar la adaptación al cambio climático en la planificación del desarrollo, la insuficiente formación y capacidades limitadas para desarrollar análisis de riesgo climático, insuficiente coordinación e involucramiento entre los Ministerios Sectoriales y los distintos niveles de Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) para la implementación en territorio de acciones de adaptación al cambio climático y su incorporación en la planificación al desarrollo a nivel sectorial, territorial y local, así como la falta de presupuesto para asumir las responsabilidades y funciones inherentes a la gestión de la adaptación al cambio climático; entre otras (NDC,2019).

Para Pamela Rocha, Directora de Ambiente y Desarrollo Sostenible en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana en cuanto a la NDC menciona:

“estuvo muy bien construida [...] fue una de las veces que hemos visto más interacción interinstitucional incluso vimos participación de la sociedad civil, estuvieron ONU mujeres también, estuvo en el sector privado por ejemplo con el tema de las cementeras que es uno de los sectores que también emite [...], duró casi dos años, pero fueron dos años de reuniones constantes y eso realmente se evidencia el interés que le está poniendo el Ecuador también al tema , así que para nosotros [cancillería] la NDC está muy bien construida”.

Un elemento que destaca Andrés Mogro, es que la NDC de Ecuador se construyó con representantes sectoriales:

“Hemos llevado el proceso NDC desde 2017 nos ha tomado casi dos años y en estos dos años hemos tenidos diálogos con representantes sectoriales. Tuvimos diálogos con todos los sectores [...], es súper ambicioso porque la implementación de eso, también implica que todas las instituciones que están involucradas en esos sectores tienen que hacer cosas obligatoriamente entre 2020-2025” (ver Anexo 1).

Cabe mencionar que las NDC no plantean metas ni indicadores para medir el cumplimiento, tampoco queda claro cómo el MAE como punto focal va a recopilar información para realizar el seguimiento del cumplimiento de las NDC. Se evidencia que las capacidades actuales no son suficientes para implementar las medidas estipuladas de manera integral, frente a ello se verá limitada la implementación y cumplimiento de las NDC, afectando el cumplimiento del Artículo 2 del Acuerdo de París. Por otro lado, mejorar las reducciones de emisiones parece cada vez menos realista, al igual que proporcionar fondos adecuados a largo plazo. La mayoría de los países están satisfechos con el statu quo: "mientras no asuma más responsabilidad, no me preocupo por los demás".

## **4.2 Análisis de las Iniciativas del Ecuador en la COP 23-Bonn**

### **a. Posición nacional**

En 2016 durante la reunión ministerial del G77+ China, el Ecuador fue nombrado como presidente de este grupo. Ecuador ha enfatizado en varias ocasiones la necesidad de que los países desarrollados continúen liderando la acción climática y de que incrementen el nivel de ambición de sus acciones de mitigación y adaptación, adicionalmente la provisión de financiamiento, transferencia y desarrollo de tecnología. También ha mencionado la necesidad del fortalecimiento de capacidades hacia los países en desarrollo, de conformidad con sus responsabilidades históricas, la equidad, y el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y capacidades respectivas.

De igual forma, para este grupo es de suma importancia que los países desarrollados provean claridad sobre cómo van a movilizar 100.000 millones dólares anuales a partir del año 2020 a favor de los países en desarrollo, a través del Fondo Verde Climático.

Los temas prioritarios<sup>27</sup> para el país como presidente del G77+ China fueron:

- Defensa del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas.
- Necesidad de cumplir con los compromisos pre-2020.

---

<sup>27</sup> "Posición Nacional para la Vigésima Primera Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático", (2015), Documento no publicado.

- Urgir a los países en desarrollo de la necesidad de contar con financiamiento adicional, adecuado, predecible y sostenible para transformar las economías de los países en desarrollo en economías resilientes y bajas en emisiones de GEI.
- Llamado a que los países desarrollados fortalezcan sus ambiciones en las disposiciones y apoyo a la movilización de recursos financieros y lograr el balance del financiamiento entre adaptación y mitigación, incluyendo el objetivo propuesto de cuadruplicar los recursos para la adaptación desde recursos provenientes de fuentes públicas y subvenciones para el 2020.
- Reconocimiento y compensación de las emisiones netas de gases de efecto invernadero que son evitadas en el marco de actividades económicas que incluyen la explotación, uso y aprovechamiento de recursos naturales no renovables.
- Impulsar las decisiones que se tomen en torno al Acuerdo de París, en donde se estableció una plataforma que permita el intercambio de las experiencias, mejorando las prácticas de ellos pueblos indígenas, reconociendo sus necesidades y fortalezas, conocimientos y tecnología empleada dentro de las comunidades locales, desde donde también se puede luchar en contra de los cambios climáticos.
- Fortalecimiento de un mecanismo financiero transparente que asegure que los fondos provistos a los países en desarrollo sean nuevos, adicionales, predecibles y apropiados
- La necesidad de plantear e instrumentar mecanismos innovadores para el apalancamiento de recursos financieros tales como: pago por servicios ambientales, emisiones netas evitadas, instrumentos fiscales, entre otros.
- Que el diseño de las guías relacionadas a las NDC referidas en el artículo 4 del Acuerdo de París se encuentre dentro de las capacidades del país.

#### **b. Iniciativas Nacionales para la COP 23**

##### **Plataforma para el intercambio de información y mejores prácticas de las comunidades locales y los pueblos indígenas**

Esta plataforma se originó en la COP 21 mediante una decisión del Acuerdo de París, que se encuentra en el párrafo 135 donde se enuncia:

Los interesados que no son Partes mencionados en el párrafo 134 supra a que acrecienten sus esfuerzos y apoyen las medidas destinadas a reducir las emisiones y/o a

aumentar la resiliencia y disminuir la vulnerabilidad a los efectos adversos del cambio climático, y a que den a conocer esos esfuerzos a través de la plataforma de la Zona de los Actores No Estatales para la Acción Climática.

De igual forma en el párrafo 136 menciona:

Se reconoce la necesidad de reforzar los conocimientos, las tecnologías, las prácticas y los esfuerzos de las comunidades locales y los pueblos indígenas en relación con la lucha contra el cambio climático y la adopción de medidas de respuesta y establece una plataforma para el intercambio de experiencias y mejores prácticas sobre la mitigación y la adaptación de manera holística e integrada.

En el Informe de la COP 22 celebrado en Marrakech en 2016, en la Parte XIX, Otros asuntos (Tema 19 del programa), a petición de Ecuador y Bolivia, se recoge que el Presidente de la COP convino llevar a cabo consultas oficiosas sobre la plataforma para el intercambio de información y mejores prácticas de las comunidades locales y los pueblos indígenas sobre mitigación y adaptación al cambio climático por lo que se decidió: Invitar a las Partes y a otros interesados a que presentasen, a más tardar el 31 de marzo de 2017, sus opiniones sobre el propósito, el contenido y la estructura de la plataforma, con el fin de orientar el diálogo entre los distintos interesados y solicitar a la secretaría que preparase un informe sobre el diálogo, que también debería basarse en las opiniones presentadas. De acuerdo a este mandato de la COP, efectivamente la Secretaría de la CMNUCC realizó el llamado para presentar opiniones (submissions) sobre la implementación de la Plataforma, y en atención a dicho llamado el Ecuador realizó lo pertinente, presentando su parecer o “submission” con respecto a la Plataforma, en el que se incluyeron los insumos provistos por el Ministerio del Ambiente, identificados a partir de la experiencia del MAE en procesos de participación e involucramiento de comunidades, pueblos y nacionalidades del país, incluida la conformación de la Mesa de Trabajo REDD+ y la elaboración de la guía de consulta para REDD+.

En este sentido, Ecuador puntualizó que los pueblos indígenas y las comunidades locales son particularmente vulnerables pues son afectadas directamente por las consecuencias del cambio climático, a pesar de que desempeñan un papel crítico como guardianes de los recursos de la madre tierra. En la submission Ecuador presentó una propuesta que abarcó el propósito que debería tener la Plataforma, el contenido de la

misma, la estructura y sugerencias de los pasos a seguir, con la propuesta de creación de Grupo de Trabajo Ad Hoc en el marco del SBSTA para desarrollar la estructura de la Plataforma, sus modalidades y procedimientos de manera ordenada.

El Ecuador subrayó que la participación de los pueblos indígenas y comunidades locales no pueden representar limitaciones de apoyo logístico, presupuestario y que toda la información debe respetar y nunca socavar lo que se afirma en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. El Ecuador sugirió que se dé prioridad al acceso al desarrollo y transferencia de tecnología y que se promueva el diálogo en coordinación con otras Agencias de Naciones Unidas para respetar los derechos de los pueblos indígenas en su acción para abordar el cambio climático. Se destacó la importancia de que la plataforma sea permanente y que se respete lo afirmado en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígena.

También previo a la COP 23, se llevó a cabo un evento organizado en Perú en donde los representantes de los pueblos y comunidades indígenas que conforman la COICA, representantes de WWF y del Ministerio de Ambiente Ecuador y Perú, discutieron perspectivas y planes de la COICA para la COP23. Entre las propuestas de la COICA se destacó: Aportes indígenas a través de prácticas tradicionales y sistemas de veeduría para el cumplimiento de las NDCs de los gobiernos; fortalecimiento del rol de la mujer indígena en prácticas ancestrales de conservación y adaptación; operación de Plataforma de Pueblos indígenas y que COICA se posicione como un implementador de fondos internacionales.

En esta reunión se realizó una valoración del proceso de negociaciones y en particular del avance de las discusiones sobre la plataforma de conocimientos tradicionales e indígenas que se creó bajo la CMNUCC y los compromisos que los países están presentando bajo el Acuerdo de París.

Ante esto, el Ministerio de Ambiente del Ecuador hizo un recuento del contexto y situación actual de las discusiones sobre esta plataforma, respondiendo que sus expectativas para ella son grandes y que es uno de los temas prioritarios para la COP23. Por medio de ejemplos de acciones implementadas en territorio, se resaltó algunas iniciativas de rescate de prácticas y conocimientos tradicionales e indígenas para la adaptación al cambio climático y se concluyó que la plataforma debe ser un espacio que promueva esfuerzos similares.

Para Ecuador fue importante exponer en el ámbito internacional que se dé prioridad al acceso al desarrollo y transferencia de tecnología y que se promueva el

diálogo en coordinación con otras Agencias de Naciones Unidas para respetar los derechos de los pueblos indígenas en su acción para abordar el cambio climático. Se destacó la importancia de que la plataforma sea permanente.

De igual forma el Ecuador como coordinador de G77+China, unos de sus lineamientos principales para la COP 23 fue impulsar el establecimiento de la Plataforma. En cuanto a esto, Pamela Rocha, Directora de Ambiente y Desarrollo Sostenible en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana menciona lo siguiente:

“Los pueblos indígenas, si bien son unos actores muy importantes porque ellos han preservado el ambiente durante años y son los guardianes de la naturaleza, sin embargo ellos no pueden participar directamente en las negociaciones, porque ellos van allá como observadores. [...] Frente a esa necesidad nosotros vimos esta oportunidad de que se cree un espacio donde ellos puedan directamente relacionarse con todo lo que pasa en cambio climático y así surgió la plataforma, esa es la iniciativa estrella del Ecuador porque fue un trabajo muy duro y nosotros estábamos como coordinadores temáticos del G77, o sea coordinando toda la posición de los más de 130 países frente al resto de bloques entonces hicimos un trabajo realmente maratónico y fue muy aplaudido también por el Caucus indígena que representa este espacio de la congregación de las 7 regiones reconocidas por los pueblos indígenas del cambio climático”(ver Anexo 2) .

Finalmente, en la COP 23, se tomó la decisión de poner en marcha la plataforma, por medio de la cual las comunidades locales e indígenas podrían reforzar los conocimientos, tecnologías y prácticas en torno a los cambios climáticos, dando respuestas oportunas, intercambiando experiencias que les permita mejorar el tratamiento con la tierra y el medio ambiente. También se decidió que la plataforma tendría que tener funciones de importancia, tales como: el promover el intercambio de las experiencias, mejorando y reforzando el conocimiento que tienen los pueblos indígenas como también debería fortalecer la capacidad de las Partes y otros interesados pertinentes para colaborar con ella y con las comunidades locales y los pueblos indígenas. Para ello se requiere que la plataforma de soporte a las capacidades de las comunidades, respondiendo así al Acuerdo de París<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> Plataforma de las comunidades locales y los pueblos indígenas, Recomendación del Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico, UNFCCC, 2017



## Conclusiones

Después de más de dos décadas desde la adopción de la CMNUCC, se está haciendo mucho más claro que una política climática efectiva no consiste en encontrar soluciones rápidas para un problema de emisiones, sino en establecer la estructura para una transformación tecnológica y económica de largo plazo. Se está acabando el tiempo para que los negociadores encuentren una solución sobre cómo mejorar las ambiciones climáticas nacionales. Muchos países están frenados por intereses comerciales. Al evaluar el Acuerdo de París, es importante tener en cuenta la naturaleza del desafío de la política global. Si bien existe una tendencia hacia una mayor acción sobre el cambio climático es necesario que los futuros ciclos de compromisos climáticos se vuelvan más ambiciosos con el tiempo para mejorar la resiliencia y la capacidad de adaptación ante el cambio climático.

Las iniciativas de cambio climático que el Ecuador ha impulsado en los últimos años, reflejan por lo lado una voluntad importante del Estado de asumir el cambio climático como una problemática que requiere una atención urgente, y por otro lado la dificultad de asumir decisiones de política que implican un cambio del modelo de desarrollo del país. La dependencia económica de materias primas; la falta de financiamiento económico para incorporar tecnologías limpias, las presiones internacionales y la falta de compromiso de los distintos gobiernos de turno para pensar en un modelo alternativo han impedido activar iniciativas nacionales e internacionales que permitan enfrentar de forma adecuada el cambio climático. Así, por ejemplo, iniciativas como el Yasuní ITT se activaron por la presión de la sociedad civil y que llevaron a que esta iniciativa sea asumida por el Gobierno, dando paso también a proponer el concepto de Emisiones Netas Evitadas. Estas iniciativas, pese a que fueron presentadas públicamente en foros internacionales y tuvieron la aceptación de la cooperación internacional, no lograron concretarse. Algunas de las causas de su fracaso se encuentran en el temor de la comunidad internacional de sentar un precedente a nivel mundial, la falta de conciencia de la sociedad sobre la importancia del cambio de matriz energética y por otro lado la dependencia económica del Ecuador de los recursos petroleros. El crecimiento económico de Ecuador se ha basado en la extracción de combustibles fósiles, la dependencia de los combustibles fósiles para el crecimiento representa un desafío para la mitigación y adaptación al cambio climático. Ecuador necesita terminar con la

expansión de la frontera petrolera; prohibir la minería en ecosistemas vitales y obtener fondos para implementar alternativas de desarrollo sostenibles. El actual modelo de desarrollo extractivo contradice los principios democráticos de su propia Constitución, los derechos humanos de los pueblos indígenas y las comunidades rurales, los derechos de todas las personas al agua limpia y un ambiente saludable, la integridad de sus ecosistemas biodiversos, y sus perspectivas de realizar su propio modelo de desarrollo de Buen vivir en equilibrio con la naturaleza. En este contexto, el progreso hacia el logro de los objetivos del Acuerdo Climático de París, se encuentra seriamente amenazado, por el modelo de desarrollo actual.

Cabe mencionar, sin embargo, que el rápido crecimiento de las energías renovables ha comenzado a transformar en cierta parte el panorama energético global, pero al mismo tiempo está rodeado de incertidumbre hacia la transición energética que está teniendo lugar. Los efectos de las innovaciones tecnológicas que acelerarán la transformación aún no se pueden prever.

Por otra parte, las decisiones políticas afectarán el curso y el ritmo de la transformación del sector energía. El cambio climático plantea una amenaza existencial para la humanidad y los ecosistemas de la Tierra; a menos que se tomen medidas urgentes para descarbonizar el sector energético, el mundo no logrará el objetivo del Acuerdo de París.

El Acuerdo de París proporciona un marco dentro del cual los países son invitados a definir las NDC teniendo en cuenta el objetivo general de la Convención y del Acuerdo, así como sus propias capacidades. Sin embargo, la preocupación es que las contribuciones individuales de los países no alcancen el objetivo general y que el Acuerdo de París siga siendo un instrumento sin suficiente acción, incapaz de abordar el problema del cambio climático. Los países deberán revisar sus compromisos actuales para 2020 y fortalecer sus objetivos. Esto iniciará un proceso en el que los países tendrán la oportunidad de hacer un balance del esfuerzo incorporado de sus promesas nacionales para reevaluar y profundizar los compromisos de reducción de emisiones. Es necesario que los países realicen recortes aún más profundos antes de 2030 y movilicen recursos para ayudar a los países a implementar reformas internas aún más fuertes. Es fundamental acciones climáticas efectivas sobre todo si se quiere mantener la temperatura promedio global a menos de 2C°. Actualmente las principales medidas del Ecuador para enfrentar el cambio climático se abordan en el compromiso asumido en la COP 21 a través de las Contribuciones Netas Determinadas, que establecen acciones y metas de reducción para

los sectores estratégicos de energía, cambio de uso de suelo, agricultura e industrial. Dado que la INDC de Ecuador ya fue presentada, el país tiene la obligación de cumplir estos compromisos, estableciendo mecanismos de seguimiento y evaluación y reporte adecuados. Cabe mencionar que la INDC comprende metas condicionadas al financiamiento y metas no condicionadas. Ello quiere decir que el país deberá seguir presionando en los distintos foros para que los países industrializados cumplan su compromiso de financiamiento para el cambio climático y transferencia de tecnologías.

La NDC de Ecuador se implementará a través de un Plan de Acción, complementado con una Estrategia Financiera y un Sistema de Monitoreo, Reporte y Verificación (MRV) como herramienta de seguimiento. Sin embargo, es necesario aún la generación de indicadores que permitan realizar una evaluación de los avances y resultados del proceso. De igual forma existe la necesidad de establecer una hoja de ruta para la acción climática, que facilite la comunicación, el intercambio de información, favorezca la transferencia de tecnología, permita enmarcar y conectar las acciones locales en las políticas nacionales. Es indispensable fortalecer las capacidades técnicas, especialmente a nivel sub-nacional de manera que cuenten con las competencias necesarias para establecer planes, proyectos y acciones de mitigación y adaptación, y transversalizar la política climática a nivel territorial. En relación a las capacidades nacionales del país para cumplir los compromisos internacionales, se encuentra la limitada asignación de recursos económicos por parte del Estado, ello dificulta el cumplimiento de las acciones inherentes a la implementación de los planes establecidos para llevar a cabo las políticas climáticas a nivel país. La disponibilidad de recursos financieros es crucial para planificar e implementar las medidas. Muchas veces estas medidas pueden estar más allá de la capacidad financiera de los gobiernos. La falta de financiamiento obstaculiza la acción generalizada sobre el cambio climático. Por lo tanto, se tiene menos flexibilidad para implementar acciones de cambio climático. La planificación también es más difícil cuando no está claro cuánto financiamiento se puede destinar a proyectos de cambio climático.

Debido a la capacidad limitada de delegados en las negociaciones, el país no ha podido dar seguimiento a temas como educación y cambio climático, género y cambio climático; desarrollo y transferencia de tecnología. Ha cubierto muchos más temas de adaptación y mitigación, financiamiento, mercados de carbono, temas de creación de la Plataforma de los Pueblos Indígenas y comunidades locales. Respecto a género y cambio climático, es importante notar que los impactos del cambio climático afectan a mujeres y

hombres de manera diferente. Las mujeres a menudo son responsables de recolectar y producir alimentos, recolectar agua, etc. Con el cambio climático, estas tareas son cada vez más difíciles. Los fenómenos meteorológicos extremos, como las sequías e inundaciones, tienen un mayor impacto en los pobres y los más vulnerables. A pesar de que las mujeres se ven afectadas de manera desproporcionada por el cambio climático, desempeñan un papel crucial en la adaptación y mitigación del cambio climático. Los derechos a la tierra restringidos, la falta de acceso a recursos financieros, la capacitación y la tecnología, y el acceso limitado a las esferas de toma de decisiones políticas a menudo les impiden desempeñar un papel pleno en la lucha contra el cambio climático y otros desafíos ambientales. El cambio climático representa un gran desafío, la desigualdad de género puede limitar dramáticamente la resiliencia y la capacidad de adaptación de las mujeres, las familias y las comunidades. La capacidad de las mujeres representa una oportunidad importante para elaborar soluciones eficaces para el cambio climático en beneficio de todos.

Ecuador necesita generar una gran capacidad interinstitucional para la implementación de los compromisos, lo que implica aumentar el involucramiento de los actores y fortalecer los mecanismos de coordinación con instituciones públicas, privadas, organismos seccionales y ciudadanía en general a fin de difundir e implementar estas acciones. El desafío del cambio climático requiere el análisis de todos los niveles de acción, desde el global hasta el local, teniendo en cuenta las formas en que los procesos políticos y sociales interactúan entre los diferentes niveles y sistemas de gobierno. Es importante dirigir la atención al nivel local y analizar las oportunidades y barreras para los gobiernos en la formulación de políticas de cambio climático. La conciencia pública sobre el cambio climático y sus impactos es crucial para generar apoyo público para la política climática, que actualmente carece. La sensibilización pública acerca del cambio climático es primordial para garantizar la participación en acciones que traten el cambio del clima a nivel global y su cooperación en la formación de un régimen climático post-Kyoto. Una mayor conciencia sobre el cambio climático influiría en la posición de los representantes de los países en desarrollo en las negociaciones internacionales sobre el clima. Además, aunque el país está empleando diferentes políticas para abordar el tema del cambio climático el principal desafío al que se enfrenta es asegurar un grado suficiente de coordinación con otros ministerios.

## Referencias Bibliográficas

- International Institute for Sustainable Development. 2009. "A Brief Analysis of the Copenhagen Climate Change Conference." *The Earth Negotiations Bulletin* (IISD): 1-7.
- Abate, Randall, y Elizabeth Kronk. 2013. "Commonality Among Unique Indigenous Communities: An Introduction to Climate Change and Its Impacts on Indigenous Peoples." *Tulane Environmental Law Journal*: 179-195.
- Abeygunawardena, Piya, Yogesh Vyas, Philipp Knill, y Tim Foy. 2002. *Poverty and Climate Change, Reducing the Vulnerability of the Poor through Adaptation*. Delhi: Heather Budge-Reid.
- Acción Ecológica. 2010. "A los 20 años del Levantamiento indígena." *Acción Ecológica*: 1.
- Acción Ecológica. 2010. "REDD+ y el programa Ecuatoriano Socio Bosque: premio a la deforestación y usurpación masiva de territorios ." En *No REDD!*, de Joanna Cabello y Tamra Gilbertson.
- Aguirre, Nikolay, Tatiana Ojeda, y Paul Eguiguren. 2010. *El cambio climático y la conservación de la biodiversidad en el Ecuador*. MICCAMBIO.
- Aldy, Joseph, y Robert Stavins. 2007. *Architectures for Agreement, Addressing Global Climate Change in the Post-Kyoto World*. New York: Cambridge University Press.
- Alkoby, Asher. 2001. *State and NonState Actors in the Climate Change Regime: The Power of Legitimacy among Actors in International Environmental Institutions*. Toronto : University of Toronto.
- Andrade, Karen, Marco Andrade, Guillaume Fontaine, José Fuentes, y Susan Velasco. 2011. *Gobernanza ambiental en Bolivia y Perú. Gobernanza en tres dimensiones: de los recursos naturales, la conservación en áreas protegidas y los pueblos indígenas*. Quito: FLACSO-Ecuador, UICN.
- Australian Academy of Science. 2015. "The science of climate change: Questions and answers." Febrero.  
<https://www.science.org.au/files/userfiles/learning/documents/climate-change-r.pdf>.

- Badillo, Mishel. 2018. "Análisis del cambio climático y su incidencia en el sector agrícola en el Ecuador en el año 2017." *Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Quito*. Enero.  
<http://repositorio.puce.edu.ec/bitstream/handle/22000/14973/AN%C3%81LISIS%20DEL%20CAMBIO%20CLIM%C3%81TICO%20Y%20SU%20INCIDENCIA%20EN%20EL%20SECTOR%20AGR%C3%8DCOLA%20EN%20EL%20ECUADOR%20EN%20EL%20A%C3%91O%202017.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Becerra, Thais. 2016. "¿Por qué fracasó la iniciativa Yasuní-ITT?" Madrid: Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación IUDC-UCM, Febrero.
- Betzold, Carolina. 2013. *Non-State Actors in International Climate Change Negotiations*. Reino Unido: University of Cambridge.
- Bhandary, Rishikesh. 2015. *Coalition strategies in the climate negotiations: an analysis of mountain-related coalitions*. Springer Science+Business Media.
- Bidwai, Praful. 2014. *The Emerging Economies and Climate Change: A case study of the BASIC grouping*. The Transnational Institute.
- Bodansky, Daniel, Jutta Brunnée, y Lavanya Rajamani. 2017. *International Climate Change Law*. Oxford Press.
- Bodansky, Daniel, y Lavanya Rajamani. 2016. "Chapter 2: The Evolution and Governance Architecture of the United Nations Climate Change Regime ." En *Evolution and Governance Architecture of the Climate Change Regime*, de Daniel Bodansky y Lavanya Rajamani, 51. MIT press.
- Bodle, Ralph, Lena Donat, y Matthias Duwe. 2016. *The Paris Agreement: Analysis, Assessment and Outlook*. Berlin: Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation, Building and Nuclear Safety.
- Bucaram, Santiago, y Mario Fernandez. 2013. "Has the world failed Ecuador? The case of the Yasuni ITT Initiative." *Ecological Economics*: 1-30.
- Byrne, John, y Job Taminiau. 2011. *Redefining success in the climate change negotiations: what we consider a breakthrough*. Durban: University of Delaware.
- Carlino, Hernán. 2016. *El Acuerdo de París y sus Implicaciones para América Latina y el Caribe*. Panamá: PNUMA Y EUROCLIMA.
- Cavalluci, Olga. 2016. *Desafíos de la negociación de cambio climático desde la perspectiva de Ecuador*. Investigación, Quito: UASB-Digital.

- Cenamo, Mariano, Andrea Garzón, Mariana Pavan, Milagros Sandoval, y Margaret Stern. 2011. *Análisis de REDD+ en ocho países de la Cuenca Amazónica*. Articulación Regional Amazónica.
- Center for Climate and Energy Solutions. 2017. *Outcomes of The U.N. Climate Change Conference in Bonn*. 6-18 de Noviembre. <https://www.c2es.org/content/cop-23-bonn/>.
- CEPAL. 2014. *Los pueblos indígenas en América Latina*. Chile: Naciones Unidas.
- Chafla, Pablo, y Pamela Cerón. 2016. “Pago por servicios ambientales en el sector del agua: el Fondo para la Protección de Agua.” *Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal*: 25-40.
- Chan, Sander, Clara Brandi, y Steffen Buaer. 2016. “Aligning Transnational Climate Action with International Climate Governance: The Road from Paris.” *Review Of European, Comparative and International Environmental Law*: 238-247.
- Chiriboga, María. 2017. *Proceso de planificación de las contribuciones determinadas a nivel nacional (NDC) - Ecuador*. Subsecretaría de Cambio Climático-Ministerio de Ambiente.
- Ciplet, David, y Timmons Roberts. 2017. “Splintering South: Ecologically Unequal Exchange Theory in a Fragmented Global Climate.” *Journal of World - Systems Research*: 373-398.
- Clémecon, Raymond. 2016. “The Two Sides of the Paris Climate Agreement: Dismal Failure or Historic Breakthrough?Journal of Environment &.” *Journal of Environment & Development, SAGE*: 3-24.
- Climate Home News. 2018. “10 key moments on the road to the Cop24 climate talks.” *Climate Home News*, 8 de Julio.
- COICA. 2010. *Posición Política de COICA sobre REDD+*. COICA.
- . 2014. “REDD+ Indígena Amazónico - RIA.” Quito.
- Constantine, Giles. 2015. “Climate Change & COP21: What do Latin American nations have to offer?” *PULSAMÉRICA - The Impartial Latin American News Magazine*.
- Corfee-Morlot, Jan, Kamal-Chaoui Lamia, Michael Donovan, Ian Cochran, Alexis Robert, y Taesdale Pierre. 2009. *Cities, Climate Change and Multilevel Governance*. Paris: OECD.
- Corsi, Giulio. 2018. *COP23: A Critical Assessment of the Conference's Outcomes*. Washigton: A Climate Institute Publication.

- Dalby, Simon. 2016. "Environment and International Politics :Linking Humanity and Nature." En *Environment, Climate Change and International Relations*, de Gustavo Sosa-Nunez y Ed Atkins, 42-59. Bristol: E-International Relations Publishing.
- Delgado, Deborah. *La participación de los pueblos indígenas en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*. Perú: Fundación Carolina, 2019.
- Díaz, Holger. 2001. *El movimiento indígena como actor social a partir del levantamiento de 1990 en el Ecuador: Emergencia de una nueva institucionalidad entre los indígenas y el estado entre 1990-1998*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Dimitrov, Radoslav. 2016. "The Paris Agreement on Climate Change: Behind Closed Doors." *Global Environmental Politics*, Massachusetts Institute of Technology: 1-11.
- Dröge, Susanne, y Vijeta Rattani. 2019. *After the Katowice Climate Summit*. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, German Institute for International and Security Affairs.
- Ecologistas en Acción. 2011. "La iniciativa ITT-Yasuní: Un ejemplo de cómo transitar hacia un mundo sin calentamiento global, biodiverso y basado en energías renovables." Abril. [https://spip.ecologistasenaccion.org/IMG/pdf/la\\_iniciativa\\_itt\\_yasuni.pdf](https://spip.ecologistasenaccion.org/IMG/pdf/la_iniciativa_itt_yasuni.pdf).
- Edwards, Guy. 2012. "Intercambio Climático." *La Política de Cambio Climático en Ecuador*. 11 de Febrero. <https://intercambioclimatico.com/es/item/457-56la-politica-de-cambio-climatico-en-ecuador.html> (último acceso: 8 de Abril de 2018).
- Edwards, Guy, y J Timmons. 2015. *A Fragmented Continent*. Massachusetts: MIT Press.
- Elias, Guillermina. 2016. *Las negociaciones internacionales de Cambio Climático: los Países Menos Desarrollados y los Pequeños Estados Insulares*. Instituto Argentino de Nivología, Glaciología y Ciencias Ambientales (IANIGLA).
- Engberg-Pedersen, Lars. 2011. *Climate change negotiations and their implications for international development cooperation*. Dinamarca: Danish Institute for International Studies.
- Erbach, Gregor. 2016. *The Paris Agreement A new framework for global climate action*. European Union: European Parliament Research Service.



- Escribano, Gonzalo, y Lara Lázaro. 2016. “Gobernanza, Integración y Securitización del Cambio Climático.” *Revistas ICE Economía y Cambio Climático: Reto y oportunidad*: 33-48.
- Espinosa, Paulina, y Nestor Mancera. 2015. “La Iniciativa Yasuní- ITT: Mecanismo Alternativo para la mitigación del cambio climático.” *Revista Luna Azul*: 260-276.
- Estenssoro, Fernando, y Juan Pablo Vásquez. 2018. “Perspectivas políticas latinoamericanas los casos de Chile, Ecuador y Brasil entre Río-92 y Río+20 .” *Revista Estudios Hemisfericos y Polares*: 1-26.
- Estrada, Himilce. 2014. *Conferencia de Naciones Unidas sobre Cambio Climático 2014 Perú :Sede de la Conferencia de las Partes -COP20*. Lima: Congreso de la República.
- . 2014. “Conferencia de Naciones Unidas sobre cambio climático 2014.” Informativo, Lima.
- Falkner, Robert. 2015. *Business involvement in climate negotiations has come a long way*. 12 de Septiembre.
- Falkner, Robert, Hannes Stephan, y Jhon Vloger. 2010. “International Climate Policy after Copenhagen: Towards a ‘Building Blocks’ Approach.” *Global Policy*: 252-262.
- Fernandes, Sabrina, y Richard Girard. 2011. *Corporations, Climate and the United Nations How Big Business has Seized Control of Global Climate Negotiations*. Ottawa: Polaris Institute.
- Ferrin, Hugo, y María de los Angeles Sánchez. 2017. “Análisis de la efectividad de la propuesta de emisiones netas evitadas.” *RECUS. Revista Electrónica Cooperación - Universidad – Sociedad UTM – Ecuador*: 48-50.
- Focus, Climate. 2015. “The Paris Agreement Summary.”, 1-6.
- Fontaine, Guillaume. 2009. “Los conflictos ambientales por petróleo y la incidencia del movimiento ambientalista en el Ecuador .” *Boletín ECOS*: 1-6.
- Fontaine, Guillaume. 2007. *Verde y negro: ecologismo y conflictos por petróleo en el Ecuador*. Quito FLACSO - Sede Ecuador: Políticas ambientales y gobernabilidad en América Latina.
- Galarraga, Ibon, Mikel González-Eguino, y Anil Markandya. 2011. *The Cancun Climate Summit: a Moderate Success*. España: The BC3 Public Policy Briefings.
- Gallardo, Jenny. 2015. “Re-pensar el petróleo o actuar como de costumbre.” Universidad Autónoma de Barcelona.

- Gamboa, Veronica. 2017. "Little Victories Against Capitalism: The ALBA Bloc's Participation in Climate Negotiations." *The Pardee Periodical Journal of Global Affairs* (The Pardee Periodical Journal of Global Affairs): 21-35.
- Garín, Andrea. 2017. *Novedades del Sistema de Protección Internacional de Cambio Climático: el Acuerdo de París*. Chile: Instituto de Estudios Internacionales - Universidad de Chile.
- Giorgetti, Chiara. 1998. *The Role of Nongovernmental Organizations in the Climate Change Negotiations*. Colo. J. Int'l Env'tl. L. & Pol'y.
- Gulbrandsen, Lars, y Steinar Andresen. 2004. "NGO Influence in the Implementation of the Kyoto Protocol: Compliance Flexibility Mechanisms, and Sinks." *Global Environmental Politics* (the Massachusetts Institute of Technology): 54-75.
- Gupta, Joyeeta. 2012. "Negotiating challenges and climate change." *Climate Policy*: 631-644.
- Haggard, Stephan, y Beth Simmons. 1987. "Theories of international regimes." *International Organization*: 491-517.
- Hale, Thomas. 2018. *The Role of Sub-state and Non-state Actors in International Climate Processes*. Londres: The Royal Institute of International Affairs Chatham House.
- Hall, Nina. 2016. "The Institutionalisation of Climate Change in Global Politics." En *Enviroment, Climate Change and International Relations*, de Gustavo Sosa-Nunez y Ed Atkins, 60-73. Bristol: E-International Relations Publishing.
- Hallding, Karl, Marie Olson, Aaron Atteridge, Vihma Antto, Marcus Carson, y Mikael Román. 2011. *Together Alone, BASIC countries and the climate change conundrum*. Dinamarca: Nordic Council of Ministers.
- Harris, Jordan, Cristóbal Reveco, y Felipe Guerra. 2016. *Gobernanza Climática y Respuestas Locales al Cambio Climático: Comparación de Estudios de Casos para Ciudades de la Alianza del Pacífico*. Lima: Adapt Chile.
- Hederson, Rebecca, Sophius Reinert, Polina Dekhthiar, y Amran Migdal. 2017. *Climate Change in 2017: Implications for Business*. Boston: Harvard Business School.
- Henrik, Neier, Judith Neyer, y Klaus Radunsky. 2018. *Issues at stake in view of the COP 24 UN Climate Change Conference in Katowice and beyond*. Study for the Committee on Environment, Public Health and Food Safety, Luxembourg: European Parliament, Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies.

- Herdenson, Rebecca, Sophus Reinert, Polina Dekhtyar, y Amran Migdal. 2017. "Climate Change in 2017: Implications for Business." *Climate Change in 2017: Implications for Business*. Boston: Harvard Business School, 27 de Junio.
- Hermwille, Lukas, Wolfgang Obergassel, Hermann Ott, y Christiane Beuermann. 2015. "UNFCCC Before and After Paris, What's Necessary for an Effective Climate Regime?" *Climate Policy*: 1-29.
- Hsu, Angel, y otros. 2018. *Bridging the emissions gap - The role of non-state and subnational actors*. Nairobi: United Nations Environment Programme.
- Huang, Jennifer. *A Brief guide to the Paris Agreement and Rulebook*. Arlington, 2019.
- InfluenceMap. 2019. *Big Oil's Real Agenda on Climate Change*. Influence Map.
- International Labour Organization. 2017. *Indigenous peoples and climate change from victims to change agents through decent work*. Suiza: The International Labour Office ILO.
- IPCC. 2013. *IPCC Factsheet: How does the IPCC select its authors?* Suiza: IPCC Secretariat.
- Kågeson, Per. 2011. *Applying the Principle of Common but Differentiated Responsibility to the Mitigation of Greenhouse Gases from International Shipping*. Suecia: Centre for Transport Studies.
- Karlsson, Sylvia. 2002. "The North-South Knowledge Divide: Consequences for Global Environmental Governance." En *Strengthening Global Environmental Governance: Options and Opportunities*, de Daniel Esty y Maria Ivanova, 53-76. Yale Center for Environmental Law & Policy.
- Keohane, Robert, y David Victor. 2010. *The Regime Complex for Climate Change*. Discussion Paper, Cambridge, Mass.: Harvard Project on International Climate.
- Khare, Rishika. 2015. "The Principle of Common but differentiated Responsibilities and the challenges posed by it in the context of international Climate Governance." *International Journal of Law and Legal Jurisprudence Studies*: 98-113.
- Korhola, Eija-Riitta. 2014. *The Rise and Fall of the Kyoto Protocol Climate Change as Political Process*. Helsinki: University of Helsinki.
- Krasner, Stephen. 1982. "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables." *International Organization*: 185-205.
- Kronik, Jakob, y Dörte Verner. 2010. *Indigenous Peoples and Climate Change in Latin America and the Caribbean*. Washington: The World Bank.

- Lombeyda, Benjamín. 2010. *Propuesta Yasuní -ITT, Análisis económico, social y ambiental*. Observatorio de Política Ambiental.
- Londoño, María. 2016. “Los actores no estatales: su desarrollo e intervención en el Derecho ambiental internacional.” Medellín: Universidad EAFIT, Junio.
- Martínez Alier, Joan, Lucía Gallardo, Kevin Koenig, y Max Christian. 2008 “Petróleo y cambio climático: El impuesto Daly-Correa.”.
- Marzano, Karina. 2016. *Tackling climate change in Latin America*. Perú: Grupo Language Link Eventos.
- Maurtua, Enrique, y Sierra Miller. 2015. *Negociaciones 2015, La COP 21 de Cambio Climático*. FARN, Fundación Ambiente y Recursos Naturales.
- Mead, Leila, Habiba Gitayand, y Ian Noble. 2008. *Bali Climate Conference and Its Main Outcomes*. World Bank Institute.
- Minas, Stephen. 2013. *BASIC positions-Major emerging economies in the UN climate change negotiations*. The Foreign Policy Centre.
- Ministerio del Ambiente. 2012. *Estrategia Nacional de Cambio Climático del Ecuador 2012-2025*. Quito: Ministerio del Ambiente.
- . 2015. *Plan Nacional de Cambio Climático*. Quito: Ministerio del Ambiente.
- . 2017. *Tercera Comunicación del Ecuador sobre Cambio Climático*. Quito: Ministerio del Ambiente.
- Mogro, Andrés. 2013. *Las Negociaciones Internacionales de cambio climático y los países en desarrollo ¿Qué hacer?* Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Montaña, Thatiana. 2015. *Gobernanza para el Cambio Climático: Estudio del caso gobierno local de Mendoza-Argentina*. Argentina: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Moosmann, Lorenz, Henrik Neier, Nicole Mandl, y Klaus Radunsky. 2017. *Implementing the Paris Agreement New Challenges in view of the COP 23 Climate Change Conference*. Brussels: ENVI Committee.
- Morgan, Jennifer, y otros. 2010. *Reflections on the Cancún Agreements*. Washington: World Resources Institute.
- Muñoz, Patricio. 2013. “La influencia de los actores no estatales en el sistema internacional.” *AFESE*: 100-112.
- Naciones Unidas. 2008. *Climate change and the most vulnerable countries: The imperative to act*. New York: United Nations.

- Nasiritousi, Naghmeh, Mattias Hjerpe, y Bjorn-Ola Linner. 2014. *The roles of non-state actors in climate change governance: understanding agency through governance profiles*. Suecia: Springer.
- Newell, Peter. 2005. "Climate for Change? Civil Society and the Politics Of Climate Warming." En *Global Civil Society 2005/6*, de Marlies Glasius, Mary Kaldor y Helmut Anheier, 90-119. Londres: Sage.
- Obergassel, Wolfgang, y otros. 2018. *The Calm before the Storm*. Wuppertal Institute for Climate, Environment and Energy.
- Okereke, Chukwumerije, Kalame Fobissie, Charles Roger, y Peter Acquah. 2015. *Africa's Journey in the Global Climate Negotiations*. Addis Ababa: ClimDev-Africa.
- Orellana, René. 2012. *Hacia RIO+20. Análisis y perspectivas de las propuestas de Bolivia, del Alba y del G77+CHINA*. Horizontes Nómadas.
- Orozca, Santiago. 2014. "Actores, estructura y proceso del orden político internacional contemporáneo ." *Analecta Política*: 100-120.
- Ott, Hermann, Christof Arens, Lukas Hermwille, Florian Mersmann, y Wolfgang Obergassel. 2014. *Lima Climate Report –COP20 Moves at Snails' Pace on the Road to Paris*. Wuppertal: Wuppertal Institute for Climate, Environment and Energy.
- Otto, Daniel. 2016. *Understanding climate change negotiations: An International Relations perspective*. Hagen, 10 de Febrero.
- . 2016. *Understanding climate change negotiations: An International Relations perspective*. Alemania: FernUniversität Hagen.
- Oviedo, Gonzalo, y Annelie Fincke. 2009. *Indigenous People and Climate Change*. Bruselas: European Parliament.
- Ovodenko, Alexander. 2014. *The Global Climate Regime: Explaining Lagging Reform*. Estados Unidos: Princeton Institute for International and Regional Studies, Princeton University.
- Oyson, Manuel. 2015. *Multinational Corporations and Corporate Social Responsibility: Addressing Climate Change*. Central Queensland University.
- Peña, Julio, y E Lilo. 2012. "Estado y movimientos sociales: historia de una dialéctica impostergable." *Iconos. Revista de Ciencias Sociales* (Iconos. Revista de Ciencias Sociales,): 67-83.

- Raustalia, Kal. 2007. *Nonstate Actors in the Global Climate Regime*. International Relations and Global Climate Change.
- Restrepo, Juan. 2013. "La globalización en las relaciones internacionales: Actores internacionales y sistema internacional contemporáneo." *Revista Facultad de derecho y ciencias políticas*. Vol. 43, No. 119: 625-654.
- Riethof, Marieke. 2015. *Brazil and the International Politics of Climate Change: Leading by Example?* Londres: Institute of Latin American Studies.
- Rival, Laura. 2009. "Territory, conflict and development in the presence of hydrocarbons." En *Extractive Economies, Socio Environmental Conflicts and Territorial Transformations in the Andean Region*, de Anthony Bebbington, 1-27.
- Ruiz, Xira. 2015. "El papel de la Unión Europea en las negociaciones sobre el Cambio Climático." *Revista UNISCI*: 105-126.
- Ryan, Daniel. 2012. *Desafíos Políticos e Institucionales de las Políticas Locales sobre Cambio Climático: Las experiencias de Buenos Aires, México D.F. y San Pablo*. Buenos Aires: Fundación Ambiente y Recursos Naturales.
- Santelices, Andrea, y Jorge Rojas. 2016. "Climate Change in Latin America Inequality, Conflict, and Social Movements of Adaptation." *Latin America Perspectives*: 4-11.
- Santos, Marcelo. 2017. "Global justice and environmental governance: an analysis of the Paris Agreement." *Revista Brasileira de Política Internacional*: 1-18.
- Selin, Henrik, y Stacy VanDeveer. 2011. *Federalism, Multilevel Governance and Climate Change Politics across the Atlantic*. Cambridge: MIT Press.
- Senplades. 2017. *Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021*. Quito: Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo.
- Sjöstedt, Gunnar, y Ariel Macaspac. 2013. *Climate Change Negotiations A guide to resolving disputes and facilitating multilateral cooperation*. USA, Canadá: Routledge.
- . 2013. *Climate Change Negotiations, A guide to resolving disputes and facilitating multilateral cooperation*. New York: Routledge.
- Skodvin, Tora, Jon Hovi, y Stine Aakre. 2013. "Can Climate Change Negotiations Succeed?" *Politics and Governance*: 138-150.
- Spak, Brian. 2010. "The Success of the Copenhagen Accord and The Failure of the Copenhagen Conference".

- Spector, Bertram, Gunnar Sjostedt, y I William Zartman. 1994. *Negotiating International Regimes: Lessons Learned from the United Nations Conference on Environment and Development (UNCED)*. Gran Bretaña: Graham & Trotman Limited/ Martinus Nijhoff.
- Sprinz, Detlef, y Urs Luterbacher. 1996. *International Relations and Global Climate change*. Alemania: Potsdam Institute for Climate Impact Research.
- Streck, Charlotte, Paul Keenlyside, y Unger Moritz von. 2016. "The Paris Agreement: A New Beginning." *Journal for European Environmental & Planning Law*: 3-29.
- Streck, Charlotte, y Sandra Greiner. 2018. *COP23 – Fiji/Bonn Progress in two zones*. Climate Focus.
- Sun, Jiazhe, y Kaizhong Yang. 2016. "The Wicked Problem of Climate Change: A New Approach Based on Social Mess and Fragmentation." *Sustainability*: 1-14.
- Tahura, Sharaban. 2018. "The 'bottom-up pledge and review' approach of nationally determined contributions (NDCs) in the Paris Agreement: A Historical Breakthrough or a setback in new climate governance?" *IALS Student Law Review*: 3-20.
- Tomei, Manuela. 2017. *Los pueblos indígenas y el cambio climático. De víctimas a agentes del cambio por medio del trabajo decente*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.
- Tudela, Fernando. 2014. *Negociaciones internacionales sobre cambio climático, Estado actual e implicaciones para América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- U.S. Senate Committee on Environment and Public Works. 2016. "Lessons from Kyoto: Paris Agreement will fail National Economies and the Climate".
- UNFCCC. 2002. *A guide to the Climate Change Convention Process*. Bonn: UNFCCC.
- . 2015. *Adoption Of The Paris Agreement*. París: United Nations Framework Convention on Climate Change.
- . 2007. *Climate change: Impacts, Vulnerabilities and Adaptation in Developing Countries*. Alemania: United Nations Framework Convention on Climate Change.
- . 2006. *United Nations Framework Convention on Climate Change Handbook*. Bonn: Climate Change Secretariat.
- . 1992. *United Nations Framework Convention on Climate Change*. United Nations.

- Unmüßig, Barbara. 2011. *NGOs in the Climate Crisis, Processes of Fragmentation, Lines of Conflict, and Strategic Approaches*. Heinrich Böll Stiftung.
- Vásquez, Rocío. 2018. *Diálogo de Talanoa: países discuten sobre ambición climática*. Servicios de Comunicación Intercultural.
- Vloger, Jhon. 2016. *Climate Change in World Politics*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Vormedal, Irja. 2008. *The Influence of Business and Industry NGOs in the Negotiation of the Kyoto Mechanisms: the Case of Carbon Capture and Storage in the CDM*. Massachusetts Institute of Technology.
- Waldmüller, Johannes. 2014. "Buen Vivir, Sumak Kawsay, 'Good Living': An Introduction and Overview." *Alternautas*: 17-28.
- Wallbott, Linda. 2014. *Indigenous Peoples in UN REDD+ Negotiations: "Importing Power" and Lobbying for Rights through Discursive Interplay Management*. University of Münster, Germany.
- Wiegandt, Ellen. 2001. "Climate Change, Equity, and International Negotiations".
- Williford, Beth. 2018. "Buen Vivir as Policy: Challenging Neoliberalism or Consolidating State Power in Ecuador." *Journal of world - Systems research*: 1-27.
- Winkler, Harald, y Joanna Depledge. 2018. "Fiji-in-Bonn: will the 'Talanoa spirit' prevail?" *Climate Policy*: 2-6.
- . 2018. "Fiji-in-Bonn: will the 'Talanoa spirit' prevail?" *Climate Policy*: 141-145.
- Witthaus, Ben. 2012. *The International Climate Regime and Its driving-forces: Obstacles and Chances on the Way to a Global Response to the Problem of Climate Change*. Hamburg: Diplomica Verlag GmbH.
- Yamin, Patricio. 2013. "Status Matters: Brazil and Mexico in Climate Change negotiations from Kyoto to Copenhagen." Barcelona: Institut Barcelona d'Estudis Internacionals – IBE, Septiembre.
- Zaccai, Edwin, y Marine Lugen. 2016. "Common but differentiated responsibilities against the realities of climate change." Brucelas.



## **Anexos**

### **Anexo 1: Entrevista realizada a Msg. Andrés Mogro, Director Nacional de Adaptación al Cambio Climático-Ministerio del Ambiente.**

Fecha: 12/03/2019.

#### **1. ¿Cuál es el rol del MAE en las negociaciones? ¿Existen otros actores?**

La CMNUCC exige a los países establecer un punto focal nacional, es ese punto focal es la institución que está a cargo de implementar los compromisos que establece la convención. En el texto de la convención el Art 4. Estipula lo que los países tienen que hacer desde el 94 en adelante. Entre esos compromisos y acciones que tienen que hacer esta el generar un inventario de GEI y generar políticas de gestión marino costera en Temas de adaptación, Programas de mitigación, Comunicaciones Nacionales en materia de cooperación para desarrollo y transferencia de tecnología, educación y formación. Hay dos puntos focales, el Ecuador tiene un punto focal técnico (Ministerio del Ambiente) y un punto focal político (Cancillería), ambas instituciones le dan seguimiento a las negociaciones de cambio climático. Pero el MAE está directamente relacionado con las decisiones que se toman en la COP, mientras que la cancillería le da un seguimiento más político al proceso.

#### **2. ¿Cómo se realiza la coordinación entre el MAE y Cancillería previo a las COPS y como se incluyen las políticas?, ¿Qué mecanismos de coordinación existen?**

El MAE y la Cancillería son los que lideran este proceso, pero no lo hacen solas, la coordinación gubernamental para cambio climático se hace en el CICC (Comité Interinstitucional de Cambio Climático), esta una instancia de alto nivel que fue creada en 2010 por el presidente en el Decreto 495 y fue reestructurada en 2017 por el presidente Moreno con el Decreto 064. El CICC es un grupo de instituciones del Estado que están a cargo de implementar y diseñar una política de cambio climático del país, entonces no es solo un tema del MAE y la Cancillería. Lo que normalmente se hace antes de las sesiones de negociaciones es mantener reuniones de coordinación con las instituciones del CICC y en esas reuniones de coordinación se comienza por hacer un informe de las anteriores decisiones, decisiones más recientes, más relevantes de las negociaciones de cambio

climático, cuál es el estado actual de la situación y cuáles son los temas en que el país tiene que diseñar una posición nacional. Antes de cada una de las negociaciones el país diseña un documento que se conoce como Posición Nacional, este es un documento que lleva los temas que se van a negociar, cuáles son los temas a los cuales Ecuador va dar seguimiento en particular y que es lo quiere el país que pase en esos temas.

Esto porque en las negociaciones se sigue tantos temas que casi ningún país tiene la capacidad de seguir todos. Hay temas que el país no le da seguimiento porque no tiene la capacidad de dar seguimiento y eso es porque hace falta más involucramiento por parte de las instituciones del Estado con respecto al proceso de negociaciones, pero esto también tiene que ver con las capacidades que tienen las instituciones del Estado para unirse a los procesos de negociaciones y con los ciclos presupuestarios de las instituciones. Normalmente participar en las sesiones de negociaciones suele ser muy costoso y en el caso nuestro desde hace varios años tenemos la política de no participar en sesiones en el exterior que tenga que ser pagadas por el Estado por austeridad fiscal, entonces lo que hacemos normalmente para participar en estas sesiones es tratar de gestionar fondos con nuestros cooperantes, con cooperación internacional.

En el marco del CICC se hacen estas reuniones de coordinación que normalmente son dos o tres meses antes de una reunión de negociaciones, son varias reuniones que se mantienen alrededor de 10 -15 reuniones durante esos tres meses con el CICC para diseñar el documento de Posición Nacional. Una vez finalizado se adopta en el pleno del CICC que es una reunión de Ministros y se socializa. El evento de socialización es abierto para estudiantes de universidad, empresas, empresas privadas, ONGs, cooperación, instituciones del estado, etc. Cada sesión de negociación está precedida de un proceso de generar una Posición Nacional y después de eso está seguida de un Informe Nacional.

### **3. ¿Número de delegados? ¿Cómo se preparan?**

Normalmente hay varios tipos de delegados que conforman la delegación nacional del país en las sesiones de negociación. Unos son los delegados acreditados con capacidad de negociar a nombre del país, estos tienen que ser delegados funcionarios de instituciones públicas (funcionarios del Estado). Hay también delegados que no son funcionarios del Estado que suelen acompañar a la delegación nacional como: representantes de organizaciones de jóvenes, organizaciones indígenas, de gobierno de autónomo descentralizados, prefectos, etc.

El número específico de delegados que va a la negociación depende de varias cosas. Depende primero de la importancia política que tenga cada una de las sesiones de negociación, del interés que tengan las instituciones en algunos casos de gestionar sus propios fondos para ir, de las agendas que existan en las negociaciones y del tema presupuestario. Normalmente el número de delegados que negocian es bajo, porque en algunos casos a las instituciones no les interesa mucho ir a negociar y a seguir los temas técnicos, sino que van para tener reuniones con cooperantes, para hacer exposiciones, para tener eventos paralelos, ese tipo de cosas, entonces una agenda paralela que existe en las negociaciones pero no precisamente para las negociaciones. Normalmente las sesiones de negociación tienen una mayor participación por parte de la Cancillería, el MAE y en algunos casos ha ido también MAGAP, pero en los últimos años no habido ninguna otra institución a parte de esas tres. Entonces los delegados pueden ser entre 5 o 10 de negociación y de ahí con la otra categoría pueden ser mucho más pueden ser 20, el Ecuador no tiene una delegación muy grande y eso es uno de los limitantes para seguir todos los temas de negociación.

#### **4. ¿A qué desafíos se enfrenta el país en estas reuniones?**

El primero es que el país no tiene la capacidad de dar seguimiento a todos los temas entonces hay varios temas que tienen que ver con la implementación de políticas en el país y que tienen que dar seguimiento a las disposiciones que se generan a nivel internacional pero que el Ecuador no da seguimiento muy cercano, entonces entre esos temas está: educación y cambio climático, género y cambio climático; desarrollo y transferencia de tecnología, eso no significa que nosotros no revisemos las decisiones que se toman cada año pero no hemos tenido una participación directa en esas sesiones. El primer obstáculo seguramente sería ese, que la delegación siempre tiene una capacidad limitada y que por el ejercicio mismo de la Posición Nacional hay que hacer una priorización de los temas que se tienen que seguir. El tema de priorización a lo largo de los años ha sido consistente, entonces si bien nosotros no hemos podido dar seguimiento a esos temas que se mencionó, hemos dado seguimiento muy cercano a los temas de adaptación, mitigación, financiamiento, a los temas de creación de la plataforma de los Pueblos Indígenas y comunidades locales, que son resultados de la COP 21, a los temas de mercado de carbono. Entonces en la capacidad limitada que tiene la delegación, esos temas están prácticamente bien cubiertos. En todos esos temas hemos participado como Copresidentes en los grupos de negociación, como coordinadores de grupo de

negociación, sea del G77 o sea del Grupo de los Países en Desarrollo con pensamiento afín (Like Minded Developing Countries) que es el grupo en el que nosotros participamos.

Y el último tal vez es el tema presupuestario, participar en las COPs es un tema costoso, en muchos casos la cantidad de delegados que pueden participar está vinculada a cuanto financiamiento podemos obtener de cooperación internacional para cada COP. Que nos diga yo les puedo apoyar para que participen dos personas, tendremos dos cupos.

**5. ¿Qué sugerencia o propuestas ha existido a fin de mejorar o para que se pueda incorporar a más delegados y así poder dar a seguimiento a más temas que no podían abarcar?**

Eso es un problema difícil de resolver, porque ahorita el Estado está en una situación de austeridad fiscal que limita la participación de funcionarios en ese tipo de espacios con fondos del Estado, en años anteriores si se podía gestionar esa posibilidad de que el Estado financiará esa participación de funcionarios, ahora es mucho más difícil. Participar en estos espacios es costoso, pero lo que nosotros hacemos es gestionar recursos con la cooperación internacional porque a ellos les interesa también que la participación del país en estos espacios sea efectiva, o sea que tengamos una participación plena.

**6. ¿Qué propuestas y compromisos fueron presentados por el País en la COP 21 Y COP 23?**

En la COP 21 lo principal que tenía que salir era el Acuerdo de París, entonces el principal compromiso que el país está preparando y que tiene que presentar en el contexto de las COPs es su NDC. El acuerdo de París estipula que todos los países deben preparar su NDC, y varios países ya la han presentado. Ecuador lo va a presentar este mes de marzo. Pero lo que llevamos no es tantos compromisos sino participación en el proceso de negociaciones, desde la COP 21 el Ecuador ha sido Coordinador para todas las negociaciones de tema de financiamiento del NDC. En la COP21,22,23 y 24 también hemos sido coordinadores de G77 +China para las negociaciones de financiamiento climático y desde la COP 22 hasta la 24 hemos sido coordinadores de la LMDC para temas de adaptación. En la COP 22,23, 24 fuimos coordinadores de G77 para la Plataforma de Pueblos indígenas y comunidades locales, entonces en esos temas somos los que empujamos a los grupos para que salgan las decisiones que se han negociado.

**7. ¿Las propuestas llevadas por el Ecuador a las COPs que viabilidad tenían?, ¿Qué resultados se obtuvieron por ejemplo con el INDC presentado?**

Bueno el INDC era un compromiso de la COP 19 y era un compromiso de preparar tentativamente lo que los países podrían presentar en el marco del Acuerdo de París, entonces nosotros preparamos eso a lo largo de 2015 y lo presentamos en octubre de 2015 a Naciones Unidas, pero el INDC tenía el objetivo de ser algo tentativo estaba más concentrado a los temas de mitigación de cambio climático y no contemplaba las decisiones del Acuerdo de París porque se hizo antes de que el Acuerdo existiera. Una vez que el Acuerdo entró a existir varios países lo único que fueron es decir “La INDC que yo hice en 2014-2015 sigue siendo la INDC del acuerdo de París”. Nosotros no hicimos eso, no validamos nuestra INDC que fue nuestro primer ejercicio. Porque a nuestra perspectiva la INDC tiene el objetivo de implementar el Acuerdo de París, pero era imposible hacer eso antes de que el AP existiera, entonces era más o menos decir tu plan para implementar una estrategia antes de que la estrategia exista. Muchos países dijeron sí que ese sea mi plan para implementar el AP, a nosotros nos parecía que no tenía sentido.

Principalmente porque la mayor parte de países desarrollados más que todo, interpretaron la INDC como un compromiso de mitigación, pero nosotros luchamos mucho a largo de varios años en el proceso de negociación del AP, para que el AP tenga disposiciones de adaptación, financiamiento, en tecnología, en educación, en desarrollo de capacidades que no tienen que ver solo con mitigación. El objetivo de la NDC nuestra es implementar todas esas disposiciones, nuestra NDC tiene objetivos numéricos de reducción de emisiones, pero también tiene temas de adaptación, educación, transferencia y tecnología, financiamiento y más.

**8. ¿Qué desafíos, problemas ha encontrado al cumplir estos acuerdos?**

El Acuerdo de París es un desafío y el programa de trabajo de París que se adoptó el año pasado estipulan un montón de cosas que se tienen que hacer a nivel nacional y que no se habían hecho antes. Para las que hay que generar una gran capacidad interinstitucional, para la que hay que generar un montón de arreglos institucionales para coordinación de la implementación de estos compromisos y para las que hay que aumentar el involucramiento de los actores nacionales. La NDC a finales de este mes es lo que se plantea hacer el Ecuador de 2020-2025 en mitigación y en adaptación, entonces esas cosas no solo que se tienen que implementar, sino que

no son competencia directa del MAE si es que los compromisos de adaptación y mitigación son el sector de salud, energía, residuos, procesos industriales. Eso no es un tema que sea competencia del MAE, tiene que estar involucrado el Ministerio de Salud, Ministerio de Recursos Naturales No renovables, MAGAP, GADs. Todas las cosas que se están haciendo en materia de cambio climático, desde el punto de vista del MAE es más un rol de planificación en coordinación con las instituciones rectoras, pero quien ejecuta eso es los Gobiernos locales, las empresas, la gente, las direcciones provinciales del MAGAP todos ellos tienen que ayudar a ejecutar las acciones de cambio climático. Implementar todas las cosas desde el punto de vista gubernamental de una manera coordinada, transparente e identificar necesidades para poder canalizar cooperación internacional, o sea toda la implementación del AP, es un reto de varios años, o sea es algo que se tiene que plasmar en el Plan Nacional de Desarrollo, en el siguiente que hagamos, el actual no habla del AP, no habla de la NDC y eso debería estar en los siguientes planes. Es algo que se está tratando también de incluir en los planes de ODT de los GADs, la temática de cambio climático, para que a través de los Planes de ODT nos puedan ayudar a implementar las acciones sectoriales de la NDC, entonces es un reto de planificación, de coordinación interinstitucional a varios niveles.

**¿Siguiendo con la pregunta anterior el MAE como responsable de la coordinación de las Instituciones que acciones ha emprendido o va a emprender para mejorar esta instancia real de todos los actores?**

El reto tiene que ver con implementar el tema transversal. Ahora yo te decía que había unos temas específicos que son pertinentes que se sumen algunas instituciones, pero en algunos casos tiene que ver que las instituciones estén sobrecargadas de trabajo o tenga una persona que este designada a los temas de negociaciones internacionales de cambio climático en esos casos las instituciones deberían involucrarse más en eso.

## **9. ¿El NDC fue bastante ambicioso o que faltaría?**

Yo creo que es muy ambicioso, yo creo que es en realidad el resultado de un proceso que no hemos hecho nunca si bien uno piensa y es algo que se conocía ampliamente en cambio climático, el país no tiene compromisos de cc.

Hay compromisos de hacer inventarios, de presentar comunicaciones nacionales. Nosotros no teníamos compromisos de reducciones de emisiones, que el

país tiene que reducir sus emisiones un tanto % para tal año eso no existía nunca y ahora ya va existir. Y llegar a ese punto en que se valide ese compromiso, un compromiso que evidentemente tiene impactos económicos y políticos para el país, para las empresas, para las Instituciones públicas, para la gente del territorio entonces es fuerte. Hemos llevado el proceso NDC desde 2017 nos ha tomado casi dos años y en estos dos años hemos tenido diálogos con representantes sectoriales. Tuvimos diálogos con todos los sectores y hay objetivos de reducción de emisiones y un objetivo de adaptación y en cada uno de estos hay medidas.

Conversamos con todas las instituciones que tienen que ver con los temas de Energía, Agricultura, Procesos industriales, residuos, Patrimonio natural, Patrimonio hídrico, salud, asentamientos humanos, sectores estratégicos productivos. Es súper ambicioso por que la implementación de eso, también implica que todas las instituciones que están involucradas en esos sectores tienen que hacer cosas obligatoriamente entre 2020-2025.

**10. ¿De acuerdo a tu experiencia en las negociaciones qué sugerirías para mejorar la participación del país? Para las delegaciones a futuro.**

Yo creo que hace falta más involucramiento por parte de actores no gubernamentales , el problema es que el involucramiento que uno piensa que debería haber , no es involucramiento de vamos a las negociaciones con carteles a decirles a los Gobiernos que queremos que hagan, que las generaciones futuras y está bien , eso si se hace , pero si es que la sociedad civil viene al Gobierno y dice miren yo he estado siguiendo las decisiones de los últimos 5 años para el tema de agricultura y quiero darles insumos para eso , entonces es un insumo súper específico y súper valioso.

Pero si el insumo que la sociedad te da, es decir en cambio climático deberíamos hacer más y deberíamos recibir más financiamiento y ya. Esas son cosas que se dan por sentadas. Porque nosotros tenemos espacios de formulación de Posición Nacional con la sociedad civil y en estos espacios normalmente hacemos una parte de capacitación, de explicarles que son las negociaciones, de lo que está sucediendo y una parte de recepción de insumos.

Y el reto es que mientras esos espacios van avanzando a lo largo de los años deberíamos reducir el tiempo de capacitación y aumentar el tiempo y la profundidad de los insumos que recibimos, pero eso muy difícil de hacer porque no hay mucha

constancia en la participación en esos espacios. No sé si será una falta de interés tal vez o hay mucha rotación de personas que también es algo que sufre el sector público.



## **Anexo 2: Entrevista Pamela Rocha, Directora de Ambiente y Desarrollo Sostenible en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana**

Fecha: 16-04-2019

### **1. ¿Cuál es el rol de la Cancillería en las negociaciones internacionales de cambio climático y existen otros actores?**

Nosotros como Cancillería somos el punto focal político del Ecuador ante la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático eso quiere decir que nosotros como Cancillería estamos a cargo de la política exterior del Ecuador, todo lo que es el manejo de las relaciones internacionales en este caso enfocado a temas ambientales, porque puede ser que las relaciones internacionales también se enfoquen en otros ámbitos de seguridad, de relaciones bilaterales, etc., nuestro rol principalmente es dar seguimiento a nuestros compromisos como parte tanto de la Convención como del Acuerdo de París pero también aplicar las políticas públicas del Ecuador y esto siempre en coordinación con el Ministerio del Ambiente, tenemos también algunas iniciativas que nosotros promovemos como Ecuador pero que en general damos seguimiento como Cancillería y eso también es parte de nuestro rol cuando participamos en el exterior entonces promover también ciertas iniciativas que defiendan intereses nacionales.

### **2. ¿Y en este caso sería solo la cancillería y el MAE en estas reuniones internacionales de cambio climático?**

No, nosotros tenemos como Ecuador un comité que se llama CICC – Comité Interinstitucional de Cambio Climático que está conformado por algunas instituciones, entonces antes de las conferencias de las partes el CICC se reúne como es a nivel ministerial por lo general se reúne máximo unas dos veces al año, pero tenemos otras reuniones de carácter más técnico con los mismo miembros solo que quitándole esa formalidad y la idea es siempre discutir cuál va a ser la posición del país frente a esas negociaciones, entonces ahí no solo intervienen los miembros del CICC porque tenemos ahí una limitación que el último decreto que publicó el presidente no le incluyó actores importantísimos como SENPLADES, Ministerio De Finanzas, entonces frente a esa limitación lo que hizo el Ministerio del Ambiente es crear unos grupos Ad hoc que son reunidos para ese tema específico, entonces digamos no son miembros oficiales del CICC porque no están en el decreto pero de todas formas ellos son muy importantes entonces

también contribuyen, lo que hace el MAE es, elabora un documento general de Posición Nacional en base a la agenda que se va a tratar en esa conferencia de las partes entonces que se va a tratar en el órgano subsidiario de implementación, que se va a tratar en el otro órgano, cuáles son nuestras iniciativas y todo eso lo trabajamos en el marco de ese comité, después hay un grupo más núcleo digamos que es un grupo de negociación que es donde esta justamente SENPLADES, Cancillería y Ambiente, y nosotros le damos se podría decir el toque final de ese documento de Posición Nacional. El documento ya aprobado y eso es lo que llevamos al exterior que por lo general más que nada por falta de presupuesto solo participamos Cancillería y Ambiente a veces se nos suma Agricultura, pero cada vez se vuelve más complejo por el tema del financiamiento.

### **3. ¿Cómo se prepara el Ecuador para estos encuentros?**

Si es justamente esto que te menciono, nos reunimos algunos meses antes de las conferencias de las partes, antes también de la conferencia de los Órganos Subsidiarios que este año es en junio y justo ahí como te explique vemos el documento entre todos cada uno aporta y luego aprobamos el documento final, hacemos también una socialización con miembros de la sociedad civil, con sector privado para informarles que estamos haciendo y es un poco un taller para recoger ideas porque no siempre es posible convocar a todos los actores en las reuniones del CICC, entonces hacemos si un taller antes de las conferencias de las partes eso sí mucho más amplio que pueda participar cualquier persona y justamente es para llevarnos cuáles son las inquietudes de la gente en general y que vean el avance desde la última conferencia.

### **4. ¿Qué opinas de la participación de la sociedad civil en estos encuentros?**

Me parece que nos falta empoderarnos muchísimo, o sea creo que mucha gente le tiene miedo porque son temas muy técnicos, entonces cuando empiezan a escuchar de cambio climático, de NDC, de mitigación, de adaptación; entonces ya un poco como que rechazan el tema, creo que el compromiso esta porque hay muchos actores que están muy involucrados pero por otro lado también hay desconocimiento y hay falta de motivación en otros sectores fuera del gubernamental, entonces lo que yo creo es que si nos falta un poco más de difundir de lo que se trata las negociaciones de cambio climático y más que nada ver como eso se aplica a nuestra realidad porque a veces lo vemos tan lejano, o sea

para que nos sirve todo esto que están ustedes discutiendo a nivel internacional y que me va a afectar a mí, entonces para mí es un poco de eso un poco de apropiación.

**5. En cuanto al número de delegados de la cancillería, ¿Cuántos van, ¿cómo se preparan?**

Te comento un poco como funciona aquí en Cancillería, como sabes tenemos un Canciller que es la máxima autoridad de la Cancillería luego tenemos dos Viceministros entonces un Viceministro que se encarga de la parte de movilidad humana todo lo que es migrantes también temas pasaportes y el otro Viceministro que está encargado de temas justo de política exterior y cooperación internacional entonces bajo ese viceministerio se encuentra esta subsecretaría que es la Subsecretaria de Asuntos Multilaterales y dentro de esa subsecretaría hay algunas direcciones todas tratan temas multilaterales te digo esto porque hay otras subsecretarías que en cambio tratan temas solo específico como un país entonces tienes una subsecretaria solo de América latina y bajo eso una dirección que trata temas con México otra con Argentina y así, la nuestra es multilateral porque intervienen más de dos actores, entonces bajo esa subsecretaria estamos nosotros que es la dirección de Ambiente y Desarrollo Sostenible y nos encargamos entre todos los temas ambientales, o sea damos seguimiento a todos los convenios de los que formamos parte como Ecuador entre esos la Convención Marco del Cambio Climático y el tema del presupuesto es una limitante constante lamentablemente en el Gobierno . A nivel técnico máximo 3 personas y por lo general intentamos que todos tengamos financiamiento exterior.

**6. ¿A qué desafíos se enfrenta el Ecuador ante estas reuniones?**

El principal desafío como instituciones públicas ahora es el tema de presupuesto porque es una limitante realmente muy fuerte porque cuando tú vas a esas convenciones se tratan millones de temas entonces por más que uno quiera involucrarse no puedes o sea físicamente no te da, entonces con tan poco personal nos podemos enfocar en algo específico, lo hacemos bien, pero para involucrarnos en muchas más cosas que también nos podrían facilitar la gestión ambiental necesitaríamos más personal entonces pensaría que esa es la principal limitante, de ahí también fortalecer la parte de la coordinación interinstitucional creo que el MAE ha hecho un excelente trabajo sobretodo este último año que ya presentamos nuestra primera NDC, ha hecho un trabajo muy bueno coordinando con varios actores, pero es como que estamos todavía empezando, no hay

todavía al menos cuando les reunimos a los ministros todavía están un poco perdidos y como que no se empoderan mucho del tema y hay que verlo como algo que nos afecta a todos independientemente si es Ministerio de Turismo, de Trabajo entonces me parecería esa parte de fortalecimiento interinstitucional es también una limitante, bueno el personal que entra en el mismo tema del presupuesto, creería que esas son las principales.

### **7. ¿En las reuniones, cómo es el desenvolvimiento del Ecuador, porque el Ecuador está en los grupos negociadores como en el G77?**

Es muy bueno porque realmente nosotros somos un país pequeño, también nuestro porcentaje de emisiones es casi nada frente a los grandes contaminantes como China, Rusia entonces tener ese apoyo de grandes actores como China en el caso del G77, o Like-Minded Developing Countries que también esta China porque no es lo mismo hablar de la voz de India o China que la voz de Ecuador o sea también hay que ponernos en nuestro lugar eso no quiere decir que nosotros no posicionemos y defendamos nuestras políticas públicas pero más allá de eso también hay que saber que estos actores son mucho más grandes, tienen un peso político más fuerte a nivel internacional entonces cuando actuamos en bloque puedes tener cambios mucho más rápidos y una influencia también mayor entonces formar parte de esos grupos es muy positivo para nosotros porque empuja los intereses que defendemos en general como países en desarrollo y esa fue una de las principales experiencias que tuvimos como presidente del G77 porque llevamos la voz de todo el sur global entonces fue para nosotros una prioridad que no solo se traten temas de mitigación sino también de adaptación que se dé prioridad a los medios de implementación entonces todo ese tipo de cosas se pueden mover más fácilmente si actúas en bloque que si es solo una voz mucho más pequeña.

### **8. ¿Qué propuestas fueron presentadas en la COP21?**

Desde la COP21 una de las propuestas más fuertes es el tema de la Plataforma de Pueblos indígenas que esa justo nació ahí, entonces gracias al impulso de Bolivia y Ecuador se adoptó en la decisión del acuerdo de París el párrafo 135 que ya establece la creación de una plataforma para las comunidades locales y pueblos indígenas y nosotros vimos esto como una oportunidad para que ellos también transfieran sus conocimientos tradicionales y que eso este directamente relacionado con las negociaciones porque nos dimos cuenta que los pueblos indígenas si bien son unos actores muy importantes porque ellos han preservado el ambiente durante años y son los guardianes de la naturaleza; sin

embargo ellos no pueden participar directamente en las negociaciones porque ellos van allá como observadores eso quiere decir que ellos están en otra sala no pueden entrar a las negociaciones están como que viendo lo que pasa pero no pueden ellos influir entonces frente a esa necesidad nosotros vimos esta oportunidad de que se cree un espacio donde ellos puedan directamente relacionarse con todo lo que pasa en cambio climático y así surgió la plataforma, ese digamos es la iniciativa estrella del Ecuador porque fue un trabajo muy duro y nosotros estábamos como coordinadores temáticos del G77, o sea coordinando toda la posición de los más de 130 países frente al resto de bloques entonces hicimos un trabajo realmente maratónico y fue muy aplaudido también por el caucus indígena que representa este espacio de la congregación de las 7 regiones reconocidas por los pueblos indígenas del cambio climático entonces el día de hoy ya contamos con esa plataforma ya tiene funciones ya tiene objetivos incluso ya vamos a participar como miembros entonces fue un avance magnífico.

Después de eso estuvimos también impulsando una parte en el artículo 6 que trata sobre cooperación de mercado y no mercado ahí nosotros un poco seguíamos impulsando el tema de las emisiones netas evitadas para que eso también sea reconocido como una iniciativa para reducir las emisiones esa negociación todavía la estamos defendiendo porque ese capítulo no se pudo cerrar en la última conferencia de las partes en Polonia y eso va a tener que seguir negociándose este año entonces digamos esa iniciativa sigue ahí pero no depende mucho de nosotros porque el tema como tal no ha podido cerrarse en el tema de trabajo y también estuvimos defendiendo. Otro tema de los actores no estatales porque ese tema de los observadores por un lado tenemos la de los pueblos indígenas que no podían involucrarse pero por otro tenemos a corporaciones que no necesariamente defienden los intereses de la convención y del acuerdo de París y que están participando, haciendo lobbyng con otros actores y llevando las negociaciones a otro lado que nosotros no queremos entonces lo que nosotros proponíamos es que se cree un marco de reglas para la participación de los actores no estatales sobretodo saber quiénes son, quienes financian, que objetivos tienen y eso no es algo nuevo para Naciones Unidas existen ya ese tipo de reglas en otros espacios o sea en Naciones Unidas en general pero en cambio climático no todavía entonces esa es una iniciativa que todavía estamos impulsado con el apoyo de muchísimas ONGs es bastante delicada porque también hay muchos intereses por detrás, la industria de petróleo y en general que están muy pendientes ellos no quieren que se dé algo así, ellos quieren seguir participando y quieren seguir promoviendo sus intereses entonces digamos esas 3 iniciativas.

**9. En esta COP21 se llevó acabo el INDC, ¿qué viabilidad tenían las propuestas?**

Yo creo que fue más un compromiso que asumimos una vez que ya suscribimos el Acuerdo de París teníamos la obligación de presentar una contribución tentativa entonces para el caso de Ecuador fue más responder a esa obligación porque realmente si es que hubiera estado hecha con toda la coordinación que tenía que haber sido hecha ya hubiéramos ratificado esa misma INDC y hubiera sido la que presentamos este año, pero no fue el caso porque realmente fue un documento más elaborado por el MAE pero no necesariamente con el resto de las instituciones, entonces fue también demasiado ambiciosa y eso hay que tener mucho cuidado porque las INDC una vez que las presentan la próxima tiene que ser más ambiciosa que la primera entonces no estaba muy enfocada en la realidad.

También fue hecha en un escenario donde teníamos el boom petrolero entonces el escenario económico era otro, teníamos muchos más recursos para plantear otras iniciativas, pero ese ya no es el caso de hoy, ahora tenemos que plantearnos escenarios más realistas con las capacidades que tenemos y sobretodo conscientes de que podemos hacer mas siempre y cuando recibamos cooperación y transferencia de tecnología.

**10. ¿En la COP23 que propuestas existieron?**

En la COP23 como te digo fue muy especial para nosotros porque fuimos presidentes del G77; entonces siempre hemos estado con estas 3 iniciativas que te comento, no es que cada año nos inventamos una nueva si no que las que teníamos van avanzando entonces aquí en la COP23 de 2017 teníamos la diferencia que teníamos que llevar como la voz de todo el sur global entonces más allá de nuestros intereses como Ecuador estaba el gran interés de todos los países en desarrollo es defender el *“Principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas”* que para nosotros es muy importante porque ahora existe esa lucha entre países desarrollados y en desarrollo que todos tenemos que hacer lo mismo, todos sabemos que el planeta está en urgencia y que tenemos que hacer algo pronto pero no todos tenemos las mismas capacidades ni tenemos el mismo tipo de financiamiento para responder entonces por eso es que es tan importante para nosotros ese principio o sea todos seamos responsables si pero de acuerdo a nuestras capacidades y de acuerdo al financiamiento que tengamos entonces se defendió mucho ese principio.

También fue un logro que las decisiones tuvieron el equilibrio entre adaptación y mitigación porque como te digo por lo general los países desarrollados buscan que todo se centre en mitigación que está bien que es reducir emisiones pero para el caso de países como el nuestro que no tenemos un porcentaje tan evidente frente al resto del mundo nos hace falta también el tema de la adaptación, como nosotros respondemos a esa vulnerabilidad y que acciones podemos hacer para poder adaptarnos a esos efectos, estuvo también se adoptó bueno eso como digamos no como logro del Ecuador pero si de los países en desarrollo fue este plan de acción de género que también se adoptó en esa COP23, también el tema de las pérdidas y daños que hubo por fin una decisión sobre ese tema que antes no había algo que refleje tan bien los intereses como países en desarrollo, el tema de agricultura también fue muy positivo, que igual hubo por primera vez las discusiones ya centradas en ese tema y ahora ya contamos también con una decisión sobre el tema de agricultura, si por lo general pensaría que esas fueron las grandes líneas.

#### **11. ¿Cómo han sido los avances de todas estas propuestas o compromisos que se adoptaron?**

En el ámbito multilateral todo avanza bien lento entonces las negociaciones a veces pueden tardarse años como justo es el caso de la Convención Marco imagínate que ya vamos a la 25 conferencia de las partes y seguimos con la misma discusión, entonces seguimos en la misma disputa entre países desarrollados y en desarrollo, y para nosotros lo que sigue evidente esa falta de medios de implementación porque si bien hay iniciativas que promueven la movilización de recursos no necesariamente ya se hacen efectivas a través de cooperación no reembolsable para los países entonces pasa que ahora en los principales mecanismos financieros como el fondo verde para el clima o el fondo multilateral para el medio ambiente el GEF, ahora ya están discutiendo sobre dar el financiamiento o sea ya no te dan a ti como una cooperación no reembolsable sino como un préstamo entonces ya están discutiendo esa alternativa que para nosotros sería desastrosa y cada vez te ponen más limitantes para acceder al financiamiento entonces lo que tratan de hacer es de catalogarnos y nos dicen bueno ustedes son países de renta media entonces ustedes ya no necesita dinero y no se dan cuenta que existen otros valores como por ejemplo aparte del producto interno bruto porque ellos siempre te miden por ahí pero aparte de eso tenemos índices altos de pobreza y algunos otros aspectos que también deben ser considerados que vean que todavía nos hace falta recibir ese apoyo internacional.

De ahí en cuanto a las iniciativas la plataforma ha ido excelente desde que la impulsamos en el 2015 hemos ido avanzando cada vez más entonces justo en la última Conferencia de las partes se adoptó ya la decisión para ser operativa la plataforma entonces como te comente ya tiene funciones, vamos a tener ya la primera reunión que va a crear un plan de trabajo de la plataforma y va a estar conformado tanto por partes como por pueblos indígenas entonces es un espacio que es muy importante para nosotros porque vamos a estar por primera vez de la mano con los pueblos indígenas en las negociaciones ya no van a estar en una sala aparte sino que ellos también van a estar en las mismas decisiones.

## **12. ¿Cómo se gestiona los recursos económicos, como para poder cumplir con las políticas que adopta el país?**

El MAE canaliza todo el financiamiento climático, entonces el MAE es la autoridad designada para el fondo verde climático y para el fondo multilateral para el medio ambiente el GEF, entonces cada cierto tiempo hay reposiciones de fondos como el caso del GEF que hubo recién la séptima reposición y luego es tarea del MAE primero ver cuáles son sus prioridades pero también eso difundir para que otras carteras puedan acceder, nosotros viéndolo desde Cancillería pensamos que si se podría mejorar pensamos que muchos de los fondos se concentren en el MAE y creemos que podríamos tener un avance más significativo para el país si es que estuvieran involucradas más instituciones en el acceso a los fondos, después en el Fondo Verde es lo mismo y este año estamos participando como miembros alternos de la junta del Fondo Verde entonces ahí bueno el MAE ha recibido montón de recursos para proyectos justo de bosques, más de 40 millones justo en un proyecto que era una mezcla entre GEF y Fondo Verde para reducir las emisiones por deforestación entonces sí, yo diría que el 90% esta canalizado por el MAE, de ahí Cancillería asumió la rectoría también la cooperación internacional no reembolsable, tenemos una subsecretaria de cooperación internacional pero cuando es algo así como te digo que el punto focal es el MAE entonces ahí nuestra subsecretaria ya no interviene, de todas formas nosotros si gestionamos o sea esa subsecretaria los fondos por ejemplo bilaterales puede ser con Alemania, Noruega por iniciativas específicas que existen entre los dos países pero de ahí que hay acuerdos también interinstitucionales ahí ya es más competencia del MAE.



### **13. ¿Cuál crees que es la perspectiva actual del Ecuador frente al cambio climático, que se espera para los siguientes COP?**

Creo que lo que esperamos todos en general que exista más ambición como ves ahora el tema está tomando muchísima relevancia también en los jóvenes ya existen estas manifestaciones de los estudiantes, entonces eso también ha llamado mucho la atención de las autoridades, las Naciones Unidas también va a hacer este año una Cumbre del Clima en septiembre en el marco de la asamblea general de la ONU y van a hacer también enfocada en los jóvenes justamente para que ellos también digan que opinan, que se puede hacer; entonces nuestra perspectiva es esa más ambición traducida en medios o sea financiamiento, transferencia de tecnología, desarrollo de capacidades y creería yo que también sería bueno enfocarnos en cosas más concretas, porque a veces como el tema se vuelve tan político estas negociando por horas por una coma por una palabra y no te centras en hagamos tal proyecto o sea es un poco eso no esperar tener algo más concreto para poder o sea que sea más evidente la reducción de las emisiones.

Creo que lo de las NDCs es una muy buena iniciativa también para que los países tengan un compromiso vinculante a pesar de que cada país tiene derecho a ver como lo aplica no necesariamente te apliquen multas si no hiciste tal cosa, pero de todas formas ya tienes ese compromiso para que todos los países presenten cada cinco años y digan a través de estas acciones yo estoy reduciendo mis emisiones o me estoy adaptando a los efectos del cambio climático entonces justo ahora estamos conversando de cómo hacer el vínculo entre las NDCs y los objetivos del desarrollo sostenible que también tiene su vencimiento en el 2030, entonces ahora es como que la intención de tratar de vincular tanto nuestro derecho al desarrollo pero también ver cómo nos adaptamos y mitigamos el cambio climático y a la vez erradicamos la pobreza alcanzamos el desarrollo sostenible entonces ahora se habla un poco de esa sinergia entre distintos espacios, es un poco eso, pensaría que el tema de la ambición es lo más importante para nosotros como Ecuador y como países en desarrollo es importante que siempre se diferencie o sea los compromisos de acuerdo a las capacidades, respetando ese principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas.

### **14. ¿El NDC que presentó el Ecuador es ambicioso?**

Sí, yo creo que estuvo muy bien construida como te digo fue una de las veces que hemos visto más interacción interinstitucional incluso vimos participación de la sociedad civil. Estuvieron ONU mujeres también estuvo en el sector privado por ejemplo con el

tema de las cementeras que es uno de los sectores que también emite y me pareció un espacio que realmente por eso es que duro tanto, duro casi dos años, pero fueron dos años de reuniones constantes y eso realmente se evidencia porque ya ahora en la NDC no tienes digamos proyectos específicos para no limitarte a eso pero tienes líneas grandes entonces dices en el área de mitigación en desechos quiero hacer esto y con una línea general tú ya puedes ir donde un cooperante y decirle mira esta es mi línea general y eso es lo que quiero hacer para reducir mis emisiones entonces al menos ya tenemos la película clara de por dónde necesitamos los recursos.

Tenemos escenarios condicionados y no condicionados entonces hay muchos proyectos que ya están en camino. La NDC me parece que fue un trabajo muy bien articulado y eso ya evidenció el interés que le está poniendo el Ecuador también al tema así que para nosotros la NDC está muy bien construida.

**15. ¿De acuerdo a su experiencia qué sugeriría para mejorar la participación del Ecuador y de las delegaciones a futuro?**

O sea, en nuestro caso no podemos acceder a otros fondos porque nosotros solo nos encargamos de la política exterior por ejemplo el MAE como tiene acceso a montón de cooperación ellos pueden pedir a sus cooperantes que les financien para tal participación entonces para ellos es un poco más sencillo, ellos pueden pedir dinero y participar. Para nosotros no es el caso, nosotros no tenemos a quien pedir porque solo tenemos el presupuesto anual que está en cero, así que dependemos únicamente del financiamiento de la Convención y en otras veces también nos apoyamos mucho en nuestras embajadas dependiendo de donde es la conferencia, y también claro como los temas son bastante técnicos lo que requerimos es más personal involucrado que nos dejen contratar a más personas y que se especialicen en el tema, esa sería la recomendación.

**Anexo 3: Entrevista a Dr. Carlos Larrea, Profesor de la Universidad Andina Simón Bolívar, ex – asesor técnico de la Iniciativa Yasuní-ITT.**

Fecha: 18-12-2018

**1. ¿Conoce cuál es el rol que tiene el MAE y la Cancillería en las negociaciones de cambio climático?**

Es bastante confuso. Yo he participado con ellos, estuve en la COP París y otros COP anteriores, pero no como delegado, nunca formé parte de la delegación.

El problema es que la legislación es confusa, la política exterior está encargado la Cancillería obviamente, pero la política ambiental está cargo el MAE. Ha habido poca coordinación entre el MAE y Cancillería no sé si en los últimos años se ha mejorado por consiguiente el Ecuador manda mensajes contradictorios, mensajes no claros en las COP. Eso fue muy claro en Copenhague (2009) dónde realmente hubo mucha confusión. Había poca preparación, no había un mensaje claro y había una pugna entre la Cancillería y el MAE sobre los mensajes a enviarse. Caso de la Iniciativa Yasuní ITT fue bastante claro también que no hubo para nada una política unificada ni una política coherente por parte de la delegación ecuatoriana en las COP y eso es grave.

**2. ¿Qué tan factible fue el INDC?**

Ni si quiera hubo propuestas, “*Intended*” quiere decir hacia futuro, cuál es su intención. Las cocinas y el Tren eléctrico, no van a reducir las emisiones en lo absoluto además no tiene ningún sentido. Son proyectos que no están atados para nada a una política real de mitigación. En ese sentido no había realmente proyectos, el mismo proyecto de las cocinas de inducción era un proyecto que estaba en marcha; de igual forma la de los focos ahorradores. Entonces terminar unos proyectos existentes no va a cambiar la realidad del país.

El 65% de las emisiones viene de la deforestación y no tenemos una política para controlar la deforestación salvo Socio Bosque que es un programa que no funciona y cuando funcionó tampoco fue efectivo para reducir la deforestación, fue poco efectiva.

Simplemente el problema de fondo es que el Ecuador no tiene una política climática. El Ecuador realmente no lleva creo yo una política demasiado consistente en las COP, eso depende un poco de la coyuntura, de las alianzas que se van presentando. Desafortunadamente por lo menos hasta el 2015 el Ecuador estaba alineado con el ALBA,

lo cual era un verdadero desastre, porque era una alianza liderado por Venezuela, y Venezuela boicoteaba las COP porque es un país petrolero y no le interesaba la mitigación; y el Ecuador seguía un poco esas líneas denunciando que esto es una conspiración imperialista. El problema de las “*Responsabilidades comunes pero diferenciadas*”, antes era ver cuánto hacen los otros para ver cuánto me toca hacer a mí. Ahora la lógica de París es cuánto tengo que hacer yo y cada país tiene una línea de compromisos de cuánto va reducir.

### **3. ¿Cómo se podría tener una mejor representación en las COP?**

- Tener una política ambiental de largo plazo. La principal causa en el Ecuador es la deforestación y debemos tener un plan serio para reducir la deforestación.
- Tenemos que tener una política con respecto a la ganadería. El impacto de la Ganadería, las emisiones de metano en el Ecuador, es muy alto.
- Una política de electrificación de transporte público. Pero debe estar respaldada por el Estado, ser una política de larga duración.
- No tenemos una política de energía solar.
- No hay una política en Galápagos.
- No tenemos políticas de Energía eólica.
- La política petrolera o minera son políticas que tienen impactos ambientales altísimos sobre la biodiversidad, sobre la deforestación.

En general en ese sentido creo que falta mucho por hacer y por último la determinación de quién es el conductor de las estrategias yo creo que eso es un tema secundario pero el problema es que los Ministerios tienen que tener una posición alineada sobre cambio climático y hasta donde yo he observado eso no se da. En base a la experiencia que he observado en años anteriores falta bastante, debería formularse una política con más participación de distintas instituciones del Estado, pero sobre todo de la sociedad civil y la Academia. Una política que responda a las necesidades, una política de desarrollo del Ecuador.

### **4.- ¿La sociedad civil no ha causado realmente un mayor impacto en las políticas de cambio climático?**

Tuvimos un gobierno precedido por Correa del 2007-2017. Correa no solo que nunca tomó en cuenta a la sociedad civil, sino que trató de desestructurarla. Había una

política clara de persecución a las ONGs o una política de interferencia a las organizaciones populares desde ese punto de vista quien definía la política era el Presidente de la República y el Presidente estaba alineado con el ALBA.

En el caso de la Iniciativa Yasuní ITT nunca tuvimos una posición coherente de la delegación en las COP frente a la iniciativa. En Cancún por ejemplo el Presidente dio varios discursos y tenía una posición, pero era una posición que él definía sin mayor consulta y que tampoco era muy favorable porque siempre estaba amenazando con la extracción del petróleo como una alternativa si no le daban el dinero y eso como política de negociación porque restaba credibilidad a la iniciativa.

### **5.- ¿De acuerdo a su opinión cómo ve el rol del Ecuador en las próximas COP? ¿En que deberían enfocarse?**

Nosotros en primer lugar deberíamos tener un plan serio de transición hacia una sociedad post petrolera. Dónde realmente establezcamos como una prioridad nacional la conservación de la biodiversidad, la reducción de la deforestación y el mantenimiento de los ecosistemas no intervenidos eso creo que es fundamental como una necesidad del desarrollo del país y en base a eso podemos formular una política seria de mitigación, reducción de la deforestación, podríamos mantener una política de la expansión de la actividad petrolera eso es fundamental. Ahora se está discutiendo el caso de Ishpingo por ejemplo y otros bloques al sur que pueden dejar de extraerse o no permitir su desarrollo en caso de que no se hayan desarrollado aún. Sí el Ecuador presentara una alternativa política consistente entonces la situación sería diferente, pero ese no es caso hasta el momento no he visto una situación así y buen un ejemplo de lo que puede ser de una política internacional es Costa Rica. En general muchos países latinoamericanos tienen una política de Estado es el caso de Perú, es el caso de Brasil que quiere decir que las políticas exteriores se definen no por un Gobierno que cambia normalmente cada 4 años sino que sigue una línea conductora eso es importante yo entiendo que hay sectores en el gobierno que están presionando para que eso se dé, no sé si vaya a resultar pero creo que es bien importante que eso vaya ocurriendo.

### **6.- Y en cuanto a la división que ha existido del Norte y el Sur?**

En el caso de Ecuador hay que ver que es uno de los países más biodiversos del mundo que tiene una responsabilidad histórica de cuidar su propia biodiversidad y las COP son un instrumento en el cual el Ecuador si demuestra una política consistente podría

obtener recursos por ejemplo del Fondo Verde o de otros fondos que existen vinculados al cambio climático para financiar una política de conservación pero no lo hemos visto así en primer lugar las políticas como dije no son consistentes , en segundo lugar muchas veces improvisan y por otro lado tampoco dan resultados efectivos porque no estamos recibiendo tampoco mucha cooperación internacional en ese sentido con respecto al menos de lo que podríamos recibir.

**7.- ¿Y en cuanto al Acuerdo de París cree que si exista un cambio en el futuro?  
¿Si se logre un cambio importante?**

El Acuerdo de París tiene potencial ha mejorado yo creo que la reunión de Polonia (COP24) no fue tan mala, hubo algunos avances tal vez hayan sido modestos, pero en todo caso estamos en un camino. El problema fundamental de París es que las contribuciones de los países son voluntarias y la suma de las contribuciones que hasta ahora se han logrado son insuficientes. Además que hay países grandes como EEUU, Australia, Rusia y Arabia Saudita que aparentemente han tratado de boicotear las decisiones que se fueron tomando en esta última reunión, pero de todas maneras me parece que hay una avance, en fin hay varios mecanismos que el mundo puede aprovechar y que particularmente el Ecuador podría aprovechar .Entonces, creo que como marco regulatorio no es el mejor pero es un marco que tiene muchas más esperanzas de seguir, no le veo tan negativo al Acuerdo de París.